

Regeringens skrivelse

2009/10:79



En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn

Skr.
2009/10:79

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 17 december 2009

Fredrik Reinfeldt

Mats Odell
(Finansdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen generella bedömningar för hur en tillsynsreglering bör vara utformad.

Den offentliga tillsynen är viktig för att stärka efterlevnaden av de föreskrifter som bl.a. riksdagen och regeringen har beslutat. Medborgarna ska genom tillsynen kunna vara förvissade om att deras intressen tas till vara.

För att bli mer effektiv och rättssäker bör tillsynen vara tydligare och mer enhetlig. Genom mer enhetliga begrepp och regler ges de många verksamhetsutövare som står under tillsyn enligt regleringar i flera olika lagar och av flera tillsynsorgan bättre förutsättningar att följa gällande regler.

Begreppet tillsyn bör främst användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse.

Kommunerna bör även i fortsättningen kunna ges ansvar för att utöva tillsyn. För att garantera likvärdighet och rättssäkerhet bör dock staten ta ett tydligare och ökat ansvar för styrningen av de kommunala tillsynsuppgifterna.

I skrivelsen redovisas även generella bedömningar kring tillsyn, bl.a. vad gäller finansiering, samordning mellan tillsynsorgan, ingripandemöjligheter och tillsynsorgans befogenheter i övrigt. Det finns dock områden där det finns skäl för att göra avsteg från de bedömningar som görs i skrivelsen.

1	Ärendet och dess beredning.....	4
2	Bakgrund	5
2.1	Tillsynens omfattning	5
2.2	Generell kritik mot tillsyn	6
2.3	Kontinuerliga förändringar av tillsynen	9
3	En mer enhetlig tillsyn.....	10
3.1	Mer enhetlig sektorsvis reglering av tillsyn	10
3.2	Ett enhetligt tillsynsbegrepp.....	14
4	Finansiering	19
4.1	Val av finansieringsform.....	19
4.2	Utformning av tillsynsavgifter	20
4.3	Särskilt om kommuners tillsynsavgifter.....	22
5	Samordning av tillsyn.....	24
5.1	Samordning för tillsynsobjektens skull	24
5.2	Tillsynsvägledning	27
6	Kommunernas roll i tillsynen	30
6.1	Fortsatt kommunalt ansvar	30
6.2	Tydligare statlig styrning	35
6.3	Mellankommunal samverkan kring tillsyn.....	39
6.4	Överklagande av kommunala tillsynsbeslut.....	40
7	Ingripanden vid tillsyn.....	41
7.1	Nyanserade sanktioner	41
7.2	Sanktionsavgifter	45
7.3	Vite.....	47
7.4	Underlåtenhet att ingripa.....	48
7.5	Preskription	49
8	Andra regler för tillsyn	50
8.1	Befogenheter under genomförande	50
8.2	Biträde.....	52
8.3	Åtalsanmälan.....	53
8.4	Egenkontroll.....	54
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn (SOU 2004:100).....	55
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna avseende betänkandet Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn (SOU 2004:100).....	60
Bilaga 3	Sammanfattning av nu relevanta delar av betänkandet Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10)	62
Bilaga 4	Förteckning över remissinstanserna avseende betänkandet Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10).....	63

Förvaltningspolitiska kommissionen föreslog i sitt slutbetänkande I medborgarnas tjänst – En samlad förvaltningspolitik för staten (SOU 1997:57) att den statliga tillsynen skulle ses över. Även den dåvarande regeringen bedömde i propositionen Statlig förvaltning i medborgarens tjänst (prop. 1997/98:136) att den statliga tillsynen av myndigheter, kommuner och företag borde ses över i syfte att göra den mer ändamålsenlig och ge den en tydligare innebörd.

Genom beslut den 21 september 2000 tillkallades en särskild utredare för att utreda hur den statliga tillsynen kunde göras till ett tydligare och effektivare förvaltningspolitiskt instrument som bättre skulle kunna bidra till kontrollen och genomförandet av demokratiskt fattade beslut (dir. 2000:62). I direktiven angavs att arbetet skulle bedrivas i två etapper. I den första delen av uppdraget skulle utredaren bl.a. kartlägga den statliga tillsynen och de problem som förekommer i denna. Utredningen, som antog namnet Tillsynsutredningen, redovisade denna del av sitt uppdrag i delbetänkandet Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag (SOU 2002:14), som remissbehandlades.

I avvaktan på att regeringen fattade beslut om aviserade tilläggsdirektiv för utredningens andra del gavs utredaren i uppdrag att sprida och utbyta erfarenheterna från sitt arbete (dir. 2002:84).

Enligt den andra delen av uppdraget skulle utredaren lämna förslag till hur den statliga tillsynen kunde göras tydligare och effektivare (dir. 2003:70). Denna del av uppdraget redovisades i slutbetänkandet Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn (SOU 2004:100). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandet remissbehandlades och sammanlagt 137 instanser yttrade sig. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning av remissinstansernas yttranden finns tillgänglig i Finansdepartementet (dnr Fi2004/4803).

En del av Tillsynsutredningens uppdrag var att analysera för- och nackdelar med att kommunerna bedriver tillsyn på statens uppdrag. Frågor kring uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna ingick även i den parlamentariska utredning som tillkallades i januari 2003 (dir. 2003:10) och som antog namnet Ansvarskommittén. I en första etapp skulle kommittén identifiera, belysa och övergripande analysera de samhällsförändringar som inverkar på och som skulle kunna föranleda förändringar av strukturen och uppgiftsfördelningen i relationen mellan staten, landstingen och kommunerna. I en andra etapp skulle kommittén göra en fördjupande analys och bedömning av strukturen och uppgiftsfördelningen samt i de delar där den fann det motiverat föreslå förändringar. Kommittén slutredovisade sitt uppdrag i betänkandet Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10). En sammanfattning av nu relevanta delar av betänkandet finns i *bilaga 3*. Betänkandet remissbehandlades och sammanlagt 543 instanser yttrade sig. En förteckning över remissinstanserna återfinns i *bilaga 4*. En sammanställning av yttrandena publicerades i en departementspromemoria (Ds 2008:17).

2.1 Tillsynens omfattning

Den offentliga tillsynen är viktig för att stärka efterlevnaden av de föreskrifter som bl.a. riksdagen och regeringen har beslutat. Den bidrar till att upprätthålla grundläggande värden i samhället såsom rättssäkerhet, effektivitet och demokrati. Medborgarna ska genom tillsynen vara förvissade om att deras intressen tas till vara.

Fler än 230 lagar reglerar tillsynen inom olika sektorer av samhället. Lagar av detta slag kallas i det följande för *sektorslagar*. Vissa av dessa sektorer är väldigt breda och vissa av sektorslagarna har ett sådant nära samband att de kan sägas reglera samma *tillsynsområde*, t.ex. finansmarknaden eller hälso- och sjukvården. Även andra sektorslagar kan ha beröringspunkter med varandra eller riktas mot samma verksamheter, utan att för den skull kunna sägas reglera ett och samma tillsynsområde.

Fler än 90 statliga myndigheter (inklusive länsstyrelserna) har tillsynsuppgifter. Till detta kommer landets 290 kommuner. Landstingen har inga tillsynsuppgifter. Det stora flertalet av myndigheterna med tillsynsuppgifter har även andra uppgifter, men kommer trots detta i denna skrivelse att kallas *tillsynsmyndigheter*. Även ett antal privaträttsliga organisationer, som t.ex. Sveriges Advokatsamfund och AB Svensk Bilprovning, och särskilt förordnade fysiska personer, t.ex. naturvårdsvakter, utövar tillsyn. Ett samlingsnamn för alla myndigheter, organisationer och personer som utför tillsyn är *tillsynsorgan*.

Tillsyn riktas vanligtvis mot ett föremål, en anläggning, en verksamhet eller en typ av vara, i det följande kallade *tillsynsobjekt*. Dessa kan vara privata eller offentliga. Den som ansvarar för och har möjlighet att råda över tillsynsobjektet kallas i denna skrivelse för *objektsansvarig*. Detta kan vara en fysisk eller juridisk person.

Det är svårt att fastställa det sammanlagda antalet tillsynsobjekt, men även med en avgränsning till fasta objekt rör det sig om miljontals. Därutöver går det även att inkludera varor, där varje enskild artikel på marknaden kan sägas vara ett tillsynsobjekt. Många av tillsynsobjekten står under tillsyn enligt flera lagar och av flera tillsynsorgan. Exempelvis står en restaurang under tillsyn bl.a. för sin livsmedelshantering, servering av alkohol, arbetsmiljö, brandsäkerhet och marknadsföring.

Tillsynsutredningen uppskattade att de statliga och kommunala myndigheternas tillsynsverksamhet år 2000 kostade drygt fyra miljarder kronor. Av detta belopp finansierades omkring hälften med avgifter från tillsynsobjekten (inklusive den del av arbetsgivaravgiften som avser arbetsmiljötillsynen).

Viss verksamhet som visserligen syftar till att stärka efterlevnaden av beslutade föreskrifter, men som är av säregen och mycket ingripande karaktär, brukar normalt sett anses falla utanför tillsynsområdet. Detta gäller t.ex. rättskipning, tull- och skattekontroll samt polisiär verksamhet.

Flera utredningar och förvaltningsmyndigheter, bl.a. Förvaltningspolitiska kommissionen, Riksrevisionsverket, Riksdagens revisorer, Statskontoret och Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, har pekat på problem med tillsynen på många områden. Flera av dessa problem är av mer generell karaktär. Nedan följer exempel på de brister och problem som har lyfts fram.

Begreppet tillsyn är oklart. Det ger dålig vägledning om vad en tillsynsuppgift innebär, såväl för medborgaren som för den som har till uppgift att utföra tillsynen eller är föremål för den. Oklarheten förstärks av att tillsynsarbetet i praktiken utförs på mycket olika sätt inom olika områden samt av att riksdag och regering inte använt entydiga begrepp i de fall definitioner gets.

Det finns inom vissa områden ett otydligt eller svagt samband mellan tillsyn och tillsynsorganens tillgång till sanktioner då tillsynsobjektet inte uppfyller de ställda kraven. Ett inslag i denna problembild är att de tillgängliga sanktionerna ibland inte är anpassade till eventuella brister i tillsynsobjektens verksamhet.

I direktiven till Tillsynsutredningen konstaterades att ansvarsförhållandena för tillsynen är komplexa och svåröverskådliga. Tillsynen inom ett och samma verksamhetsområde kan ibland utövas av flera tillsynsorgan med överlappande eller motstridiga uppdrag. Samordningen mellan berörda tillsynsorgan kan ha brister i fråga om arbetsformer och metoder för tillsynen, vilket kan medföra olägenheter för tillsynsobjekten. Till detta kommer en ibland oklar ansvarsfördelning mellan central, regional och lokal myndighetsnivå.

Inom flera tillsynsorgan ges inspektioner och kontroller betydligt mindre resurser än information, rådgivning, utvecklingsinsatser och liknande. Tillsynen riskerar att enbart bli reaktiv – organet utövar kontroll endast som ett led i behandlingen av en anmälan – om inte resurser avdelas för egeninitierade åtgärder.

I direktiven till Tillsynsutredningen bedömdes att orsaker till att tillsyn är bristfällig t.ex. kan vara att riksdag och regering inte har gett verksamheten de nödvändiga förutsättningarna i form av tydligt författningsstöd. Det kan vidare bero på otillräcklig styrning av tillsynsmyndigheterna. Myndigheterna kan även ha brustit genom att inte ge tillsynen tillräckligt hög prioritet.

Förvaltningspolitiska kommissionen

Förvaltningspolitiska kommissionen tog i sitt slutbetänkande I medborgarnas tjänst – En samlad förvaltningspolitik för staten upp tillsynsfrågorna (SOU 1997:57). Kommissionen föreslog att den statliga tillsynen över myndigheter, företag och kommuner skulle ses över och att särskilt frågan om verkningfulla sanktioner borde uppmärksammas i samband med detta. Kommissionen ansåg att många av de problem som redovisats i tidigare utredningar om tillsynsbegreppets otydlighet, skiftande tillämpningar m.m. främst var ett uttryck för att frågan inte hade ägnats tillräcklig uppmärksamhet.

Både Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket har genomfört ett stort antal ämnesvisa studier där tillsynsfrågorna har intagit en framträdande plats. Studierna har bl.a. behandlat tillsyn över kommuner, läkemedelskontroll, strålskydd, finanssektorn, miljövården och skolan. Båda myndigheterna har sammanfattat sina slutsatser i särskilda rapporter om tillsyn.

I Riksdagens revisorers sammanfattande rapport om tillsyn (1994/95:RR9) pekar revisorerna bl.a. på att innebörden av tillsynsbegreppet är oklar och används på olika sätt i olika lagar. Tillsynens relation till andra likartade begrepp, t.ex. utvärdering, klargörs ofta inte. Enligt Riksdagens revisorer tycks det kunna uppstå rollkonflikter hos tillsynsorgan som också har ansvar för tillståndsgivning, rådgivning m.m. En annan rollkonflikt uppstår när en verksamhetsutövare har tillsyn över sig själv, t.ex. kommuner med egen miljöfarlig verksamhet som också utövar tillsyn enligt miljölagstiftningen. Riksdagens revisorer pekade också på att det råder oklarheter i fråga om ansvarsfördelningen mellan olika tillsynsnivåer (centralt, regionalt och lokalt) samtidigt som samverkansmöjligheter inte tycks tas till vara. Revisorerna påtalade även att principerna för uttaget av tillsynsavgifter varierar mellan olika sakområden. Riksdagens revisorer ansåg vidare att det ofta förefaller vara svårt att bedriva tillsyn på grund av låg prioritering och otydliga regelverk i form av ramlagar. Följderna blir bl.a. att tillsynen ofta blir passiv, att sanktioner inte alltid tillämpas och att tillsynen tenderar att bli en dialog i stället för verklig kontroll.

Riksrevisionsverket

I den generella och sammanfattande skriften Statlig tillsyn – ett förvaltningspolitiskt styrmedel (RRV 1996:10) beskrev dåvarande Riksrevisionsverket sina iakttagelser kring tillsyn. Verket påpekade att tillsynsbegreppet är oklart. Det finns många näraliggande begrepp – övervakning, efterlevnad, inspektion, kontroll, besiktning, uppsikt och överinseende. Det finns också flera olika definitioner av tillsynsbegreppet (primär tillsyn, verksamhetstillsyn, individtillsyn, löpande tillsyn, operativ tillsyn, systemtillsyn, tematisk tillsyn och förebyggande tillsyn) vars innebörder inte är helt klarlagda.

Tillståndsgivning, föreskriftsarbete och rådgivning innefattas enligt Riksrevisionsverket ofta i tillsynsbegreppet. Den svenska förvaltningskulturen är starkt inriktad på samförstånd, kompromissvilja och hederlighet. Av denna anledning har tillsynen i sin mer kontrollerande form kommit att få en svag ställning i det svenska politiska systemet i motsats till förhållandena i andra länder. Riksrevisionsverket menade att begreppet tillsyn borde kopplas till regelefterlevnad medan uppföljning skulle kopplas mer till måluppfyllelse.

Riksrevisionen har i ett antal av sina årliga rapporter pekat på generella problem med statlig tillsyn. I den årliga rapporten 2005 (RiR 2005:13) noterade Riksrevisionen att de centrala myndigheterna som granskats inte hade följt upp och utvärderat hur tillsynen fungerade och var organiserad. Det gällde även i de fall där kommunerna utförde tillsynen och länsstyrelserna hade ett uppsiktsansvar. Det fanns variationer i arbetssätt mellan de regionala tillsynsmyndigheterna, vilket Riksrevisionen bedömde var en effekt av bristande utvärdering. Risken för olika behandling av enskilda personer och företag var påtaglig. Riksrevisionen konstaterade också att risken för olikartade bedömningar hade ökat till följd av att de tillsynsmyndigheter som granskats inte hade fått det stöd de ansåg sig behöva från den centrala nivån.

I den årliga rapporten 2006 (RiR 2006:18) konstaterade Riksrevisionen avsevärda brister i den statliga tillsynen och ansåg att den borde stärkas. En slutsats som drogs var att länsstyrelserna tillämpade tillsynsredskapet på alltför olika sätt. Riksrevisionen påpekade att det finns många myndigheter som har tillsynsuppgifter och ansåg det viktigt med en gemensam syn på tillsynens betydelse och en likformig tillämpning.

I den årliga rapporten 2007 (RiR 2007:14) anförde Riksrevisionen att det i ett stort antal granskningar av statliga myndigheters tillsyn över framför allt kommunal verksamhet hade konstaterats att tillsynen inte fungerade tillfredsställande. Den utfördes alltför sällan och inte enhetligt. Sanktionsmedel användes inte i tillräcklig utsträckning och tillsynen följdes sällan upp. I vissa fall menade Riksrevisionen att det också var otydligt vem som ansvarade för tillsynen. Orsakerna till bristerna varierade. I många fall var tillsynsenheterna alltför små. Ibland hade den kontrollerande rollen fått stå tillbaka för den främjande.

Uppföljning och förbättring av länsstyrelsernas tillsynsverksamhet

Regeringen uppdrog i april 2008 till länsrådet vid Länsstyrelsen i Östergötlands län att analysera länsstyrelsernas tillsynsverksamhet och lämna förslag till förbättringar. I rapporten Länsstyrelsernas tillsyn – dagsläge, möjliga förbättringar och framtidsutsikter, behandlas ett antal återkommande frågeställningar av betydelse för tillsynen i allmänhet och dess effektivitet i synnerhet.

Den viktigaste frågan är enligt utredaren hur begreppet tillsyn ska definieras. De olika lagar som styr länsstyrelsernas tillsyn ger inget entydigt besked. Flera lagar ger ingen precisering alls och i andra fall ges delvis varierande svar på frågan om vad som ingår i tillsynsbegreppet. Utredaren konstaterade att länsstyrelserna inom merparten av tillsynsområdena använde ett brett tillsynsbegrepp. Detta innefattade förutom granskning i efterhand i många fall också tillsynsnära uppgifter såsom information, rådgivning, samråd och uppsikt. Med uppsikt avsågs mer att bygga upp en allmän kunskap om tillståndet inom tillsynsområdet som helhet än att uteslutande granska enskilda objekt.

Tillsynsbestämmelserna i lagstiftningen förändras kontinuerligt. Sedan Tillsynsutredningen tillkallades har förslag till sektorsvisa förändringar utretts, beretts och genomförts, såväl beträffande den materiella regleringen som organiseringen av tillsynen. Även helt nya områden har ställts under tillsyn. Denna ständigt pågående omprövning och översyn av tillsynen understryker dess vikt som instrument för att förverkliga riksdagens och regeringens beslut.

På vissa tillsynsområden har regleringen sin grund i EU-rätten. Ett exempel på nya EU-rättsakter som bl.a. innehåller samordnings-skyldighet kring tillsyn är tjänstedirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden [EUT L 376, 27.12.2006, s. 1, Celex 32006L0123]). Direktivet syftar till att göra det enklare för företag att etablera sig och tillfälligt tillhandahålla tjänster på EU:s inre marknad och ställer krav på administrativt samarbete mellan tillsynsmyndigheterna i medlemsstaterna. Direktivets bestämmelser syftar till att förbättra tilltron till och förtroendet mellan medlemsstaternas förvaltningar och utgör en viktig förutsättning för en väl fungerande inre marknad för tjänster. Medlemsstaterna måste bistå varandra och vidta åtgärder för ett effektivt samarbete vid tillsynen av tjänsteleverantörer och deras tjänster. Tjänstedirektivet genomförs i svensk rätt genom en ny nationell horisontell författning, lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden.

I det s.k. varupaketet finns regler om tillsyn i form av marknads-kontroll och om administrativt samarbete mellan bl.a. EU:s medlemsstater, ansvariga myndigheter och Europeiska kommissionen. I paketet ingår bl.a. två EG-förordningar som täcker stora delar av varuområdet i EU, Europaparlamentets och rådets förordning 765/2008/EG av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknads kontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning nr 339/93/EEG (EUT L 218, 13.08.2008, s. 30–47, Celex 32008R0765), och Europaparlamentets och rådets förordning nr 764/2008/EG av den 9 juli 2008 om förfaranden för tillämpning av vissa nationella tekniska regler på produkter som lagligen saluförts i en annan medlemsstat och om upphävande av beslut nr 3052/95/EG (EUT L 218, 13.8.2008, s. 21–29, Celex 32008R0764).

Ett ökat erfarenhetsutbyte mellan statliga myndigheter med tillsyns-uppgifter sker genom nätverket Tillsynsforum, som tillkom efter ett förslag i Tillsynsutredningens delbetänkande. Syftet är att stärka yrkesrollen för statligt anställda som arbetar med tillsyn genom kontinuerligt erfarenhetsutbyte, debatter och kunskapsutveckling. Det finns även andra exempel på sådana forum, t.ex. marknadskontrollrådet vid Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC).

3.1 Mer enhetlig sektorsvis reglering av tillsyn

Regeringens bedömning: För att bli mer effektiv och rättssäker bör tillsynen vara tydligare och mer enhetlig.

Någon allmän tillsynslag bör inte införas, men tillsynsregleringarna bör utformas utifrån de bedömningar som regeringen redovisar i denna skrivelse. Det finns dock områden där det finns skäl för att göra avsteg från dessa bedömningar.

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens bedömning. Utredningen har föreslagit en allmän tillsynslag med generella regler för tillsyn. Lagen föreslås bli tillämplig på ett tillsynspliktigt område genom att det i respektive sektorslag anges vilka bestämmelser i lagen som ska tillämpas på området.

Remissinstanserna: Förslaget om en allmän tillsynslag mottas i huvudsak positivt av remissinstanserna, men samtidigt är flera instanser kritiska.

Länsstyrelsen i Skåne län anser att en allmän tillsynslag främjar både tillsynens tydlighet och effektivitet, vilket är av stor vikt inte minst ur ett medborgarperspektiv. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anser att införandet av en allmän tillsynslag kommer att bli komplicerat, men att den oreda som råder i dag inte är något alternativ. Att införa ändringar i samtliga 230 sektorslagar, utan att använda en allmän tillsynslag som ram, anser länsstyrelsen inte på samma sätt kommer att bidra till en tydligare tillsynsverksamhet.

Kammarrätten i Jönköping anser att det kan ha ett värde att samla allmänna principer för tillsynen i en lag, men att sanktionsmöjligheterna, i vart fall inledningsvis, bör regleras i respektive sektorslag.

Många remissinstanser anser att det är svårt att ta ställning till förslaget om en allmän tillsynslag innan konsekvenserna för olika tillsynsområden och sektorslagar har analyserats. I sina yttranden kring de specifika delarna i utredningens förslag till allmän tillsynslag anser många remissinstanser att förslagen inte är lämpliga att tillämpa inom just deras sektor. Sammantaget är det få av utredningens delförslag som samtliga instanser anser kan tillämpas inom deras område.

Flera instanser befärad att tillsynslagen kan få ett begränsat genomslag i sektorslagstiftningen, eftersom särregleringar ändå kommer att vara nödvändiga inom många tillsynsområden. Bland annat påpekar *Riksdagens ombudsmän (JO)* och *Föreningen kommunala miljöchefer* att det är viktigt att undantagen från tillsynslagen i sektorslagarna inte blir för många.

Stockholms tingsrätt och *Sveriges advokatsamfund* anser att de möjliga vinsterna med en allmän tillsynslag inte uppväger de tänkbara negativa effekterna. *Naturvårdsverket* och *Statens energimyndighet* anser att lagtekniken i värsta fall kan göra den sektorsspecifika lagstiftningen mer otillgänglig. *Socialstyrelsen* anför att det finns en risk för att en tillsynslag som bygger på hänsyn till ett stort antal tillsynsområden kan medföra ökad otydlighet. Bland annat *Länsstyrelsen i Dalarnas län*,

Kammarkollegiet, Högskoleverket, Revisorsnämnden, Länsstyrelsen i Skr. 2009/10:79
Gotlands län, Alingsås kommun, Göteborgs kommun och Svenskt Näringsliv föreslår att ändringar i stället ska genomföras i respektive sektorslagar.

Justitiekanslern anser att värdet av att införa en allmän tillsynslag kan diskuteras. Andra frågor, t.ex. tillsynsmyndigheternas resursfördelning och prioriteringar, torde i själva verket ha större betydelse än den lagtekniska lösningen.

Skälen för regeringens bedömning

En alltför differentierad tillsyn innebär risker

Det behövs en större enhetlighet, tydlighet och rättssäkerhet i den offentliga tillsynen.

Den offentliga tillsynen har utvecklats parallellt inom de många områden där den utförs. Olika lagstiftning, definitioner, synsätt, praxis och förhållningssätt har vuxit fram inom respektive område.

De stora variationerna i tillsynens utformning och tillämpning kan i vissa fall vara en tillgång. Tillsynsinstrumentet kan användas flexibelt med möjlighet till stor anpassning till förhållandena i det särskilda fallet. Samtidigt kan detta leda till att instrumentet blir svårtillämpat och otydligt. Bristen på en gemensam utveckling av tillsyn som styrinstrument har även lett till att regler, ingripandemöjligheter, metoder m.m. som har fungerat bra inom ett tillsynsområde inte har fått spridning till andra områden. På vissa områden saknas sådana instrument som anses självklara på andra områden.

En alltför differentierad tillsyn medför risker ur ett demokratiskt perspektiv, eftersom tillsynen inom många områden är ett av de viktigaste instrumenten för att säkerställa att demokratiskt fattade beslut genomförs på avsett och likvärdigt sätt. Det finns även risker för rättsäkerheten. För tillsynsorganen kan exempelvis osäkerhet uppstå om i vilken utsträckning de är skyldiga att ingripa. Tillsynsobjekten riskerar vidare att lämnas i ovisshet om vilka krav som egentligen åligger dem i samband med tillsyn, en ovisshet som kan leda till onödiga konflikter i relationen till tillsynsorganen.

Tillsynens effektivitet kan bli lidande av alltför stora variationer, eftersom otydliga styrsystem gör tillsynsorganen osäkra i sina uppdrag. Om tillsynsorganen saknar tillräckliga möjligheter att ingripa blir tillsynen ineffektiv.

En väl fungerande tillsyn förbättrar förutsättningarna för en sund konkurrens. Genom tillsyn ska t.ex. produkter som inte uppfyller säkerhetskrav plockas bort från marknaden. En tydligare och mer enhetlig tillsyn är viktig för regelförenklingsarbetet och bidrar därmed till att förbättra företagsklimatet i Sverige. Genom en mer likartad användning av begrepp och mer likartade regler kring tillsyn tillsammans med enkla och tydligare regler i övrigt ges de många verksamhetsutövare som står under tillsyn enligt regleringar i flera olika författningar och av flera tillsynsorgan bättre förutsättningar att kunna följa gällande regler.

En ökad samordning mellan tillsynsorgan kan minska den störning i verksamheten som tillsynen innebär. Skr. 2009/10:79

En allmän tillsynslag är inte lämplig

Tillsynsutredningen analyserade innehållet i sektorslagarna om tillsyn och tog fram sådana grundläggande bestämmelser som enligt utredningen kunde generaliseras i en allmän tillsynslag.

En fullständig enhetlighet för alla områden där tillsyn utövas var dock enligt utredningen inte möjlig, bl.a. på grund av internationella avtal och EU-rätten. Det skulle därför enligt utredningens förslag i respektive sektorslag anges vilka bestämmelser i tillsynslagen som skulle tillämpas inom det tillsynspliktiga området. Sektorslagar skulle även kunna innehålla särbestämmelser.

Utredningens förslag är en lagteknisk utformning som är ovanlig i svensk rätt. Det normala tillvägagångssättet är att lagar är tillämpliga om inget annat uttryckligen sägs i annan lagstiftning. En sådan generell tillsynslag är inte lämplig eftersom det, som både utredningen och remissinstanserna konstaterat, finns motiverade behov av särregleringar för flera områden.

I vissa fall skulle dessa särregleringar inte behöva vara stora avsteg från generella regler. Det kan t.ex. handla om att uppnå en precisionsgrad som inte är möjlig i en allmän lag. Regleringen i sektorslagen skulle i ett sådant fall inte ske genom en hänvisning till den allmänna tillsynslagen, trots att reglerna i huvudsak skulle överensstämma. Detta skulle inte bidra till ökad tydlighet.

Det skulle även få vissa negativa följder att låta tillsynsbestämmelser i sektorslagarna helt bestå av hänvisningar till tillsynslagen. De gällande reglerna inom ett tillsynspliktigt område skulle finnas i ytterligare en lag och därmed riskera att bli mer svåröverskådliga, vilket skulle motverka syftet att förenkla för medborgare och företag. Regeringen anser mot denna bakgrund att det inte är lämpligt att införa en allmän tillsynslag.

Generella bedömningar med möjlighet till avsteg

Även om det inte är lämpligt att införa en allmän tillsynslag talar vad som ovan anförts om riskerna med en alltför differentierad tillsyn för att skapa en större enhetlighet bland tillsynsregleringarna, särskilt på närliggande områden. En grundläggande del av detta är att göra begreppet tillsyn tydligare och mer enhetligt. Det materiella innehållet och de krav som ställs skiljer sig mellan sektorslagar, men regelverket för tillsyn bör, så långt det är möjligt med hänsyn till förutsättningarna inom de specifika tillsynsområdena, vara enhetligt. Vissa avvikelser kommer däremot alltid att finnas.

Det bör finnas en gemensam utgångspunkt vid tillskapandet av bestämmelser om tillsyn inom nya områden, så att erfarenheter från andra områden av vad som gör tillsyn effektiv tas till vara.

Denna skrivelse är avsedd att utgöra ett stöd och en vägledning för det fortsatta arbetet med att se över sektorslagar och deras tillsynsbestämmelser och en utgångspunkt när regler för tillsyn på nya områden

utformas. Detta är ett arbete som kommer att pågå under lång tid. Att i en samlad process under en kort tid se över de mer än 230 gällande lagar som i dag reglerar tillsyn bedömer regeringen inte som möjligt, särskilt då noggranna konsekvensanalyser måste göras för alla lagändringar. Regleringen av tillsynsverksamheterna hänger även nära samman med de materiella regelverken och översyner bör ske samlat inom respektive tillsynsområde när ett behov att förändra regelverket identifieras. Inom vissa tillsynsområden har regelverket nyligen setts över och nya översyner kan i dessa fall förväntas dröja.

Avsteg från de generella bedömningarna i denna skrivelse kan i vissa fall leda till minskad tydlighet och enhetlighet, men inom vissa områden kan det ändå finnas skäl för att göra avsteg, om det leder till en mer ändamålsenlig tillsyn inom det specifika området. Det går inte att bortse från att många tillsynsområden har väsentligt olika förutsättningar, som påverkar hur tillsynsregelverket bör utformas för att effektivt bidra till att de materiella reglerna efterlevs och intentionerna i regelverken förverkligas. De förhållanden som råder inom ett tillsynsområde kan utgöra skäl för att göra avsteg från de generella bedömningarna, och då kan enhetlighet och samordning mellan tillsynsregleringar behöva stå tillbaka. Det är inte möjligt att på förhand ange samtliga de skäl som kan motivera avsteg från de generella bedömningarna, utan en bedömning måste ske i varje enskilt fall.

Ett skäl för att göra avsteg kan vara Sveriges skyldigheter att genomföra och anpassa lagstiftning till EU-rättsakter eller till internationella konventioner. Detta kan exempelvis påverka vilken terminologi som kan användas i svensk rätt.

Det finns vidare skillnader i t.ex. antalet tillsynsobjekt, som varierar från de fyra kasinon som står under Lotteriinspektionens tillsyn enligt kasinolagen (1999:355) till de cirka 900 000 objekt som står under tillsyn enligt miljöbalken. Antal objekt inom ett område kan bl.a. påverka tillsynsorganens möjligheter att sprida information om gällande regler, vilket kan påverka utformningen av sanktioner.

En annan förutsättning som skiljer sig åt mellan olika tillsynsområden är vilka de objektsansvariga är. Inom ett område kan den tillsynspliktiga verksamheten bedrivs mestadels av företag, inom andra områden kan enskilda privatpersoner eller offentliga institutioner dominera. Vilka de objektsansvariga är kan bl.a. påverka vilka sanktioner som är lämpliga och mest effektiva. Inom vissa områden utövas tillsynen mot fysiska objekt, t.ex. livsmedelslokaler, medan den inom andra områden omfattar mer svårgreppbar verksamhet, t.ex. försäkringsverksamhet. Detta kan bl.a. påverka vilka befogenheter tillsynsorganen behöver.

Olika tillsynsområden har även olika förutsättningar när det gäller vilka risker för exempelvis människors liv och hälsa som eventuella regelöverträdelser kan orsaka. Detta kan påverka såväl utformningen av sanktioner som behovet av att garantera en enhetlig tillsyn över hela landet. Det kan även innebära att tillsynen i viss utsträckning ges en förebyggande inriktning.

Det finns även skillnader i omfattningen och utformningen av det materiella regelverk som tillsynen utövas utifrån. Inom vissa områden finns detaljerad lagstiftning, medan det inom andra områden finns en

ramlagstiftning som preciseras i förordningar, myndighetsföreskrifter och allmänna råd.

Dessa olika förutsättningar måste vägas samman vid översyner av tillsynsregelverk och vid bedömningen av om avsteg bör göras från denna skrivelses generella bedömningar.

Konsekvenser av förslag måste alltid utredas (jfr 14–15 a §§ kommittéförordningen [1998:1474], Riktlinjer för arbetet med konsekvensutredningar i Regeringskansliet [dnr N2008/5953] och förordningen [2007:1244] om konsekvensutredning vid regelgivning). Även om en omfattande tillsynsverksamhet kan vara viktig för att få genomslag för ett regelverk måste det vägas mot de krav som ställs på exempelvis enskilda näringsidkare. En utredning behöver, i enlighet med de ovan nämnda bestämmelserna i kommittéförordningen, i samband med förslag om ändringar i tillsynsregelverk även analysera och vid behov beräkna de ekonomiska konsekvenserna av dessa. Om förslagen innebär kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska utredningen föreslå en finansiering.

Vid tillskapande eller översyn av regelverk för tillsyn är det även väsentligt att överväga andra styrinstrument för att uppnå regelverkets mål. Det är inte alltid som tillsyn är den mest lämpliga eller effektiva formen av samhällsstyrning. Att gällande regelsystem inte upprätthålls effektivt orsakar kostnader för enskilda och för samhället, men även tillsyn är kostnadskrävande, oavsett om den finansieras genom skatter eller avgifter. Tillsyn orsakar störningar och påfrestningar för den verksamhet som kontrolleras, oavsett hur väl samordnade olika tillsynsorgan är. Det bör därför övervägas om andra styrformer, som exempelvis ekonomiska incitament, information eller utvärdering, kan leda till att reglerna får genomslag.

3.2 Ett enhetligt tillsynsbegrepp

Regeringens bedömning: Begreppet tillsyn bör främst användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.

Utredningens förslag: Överensstämmer huvudsakligen med regeringens bedömning. Utredningens förslag till legaldefinition av tillsyn överensstämmer med regeringens bedömning av hur tillsynsbegreppet bör användas, men hade en något annorlunda språklig utformning. Utredningen gjorde även en annan bedömning av den vikt som allmänna råd bör ges som grund för tillsyn.

Remissinstanserna: De flesta instanser är positiva till en striktare och snävare definition av tillsynsbegreppet då de anser att detta leder till ökad tydlighet och enhetlighet.

Kustbevakningen anser att definitionen bör öka rättssäkerheten i tillsynen och att det är betydelsefullt att det slås fast att råd och information inte utgör egentlig tillsyn. *Sveriges Kommuner och*

Landsting framhåller att definitionen av tillsyn gör uppdraget tydligt för såväl tillsynsmyndigheten som tillsynsobjektet och instämmer samtidigt i utredningens uppfattning att det nya tillsynsbegreppet inte utesluter att rådgivning och information kan ges i nära anslutning till tillsynen. *Gnosjö kommun* anser att införandet av enhetliga definitioner inom området skulle underlätta kommunernas tillsynsarbete eftersom dagens rika flora av olika begrepp inom varje tillsynsområde är förvirrande. *Statens skolverk* tillstyrker utredningens förslag till definition av tillsyn, men anser att det vore önskvärt att hitta en enklare språklig utformning.

Att utredningens definition av tillsyn betonar att tillsynsorganet har en självständig, oberoende ställning i förhållande till tillsynsobjektet välkomnas av flera av remissinstanserna. *Rikspolisstyrelsen* och *Kriminalvårdsstyrelsen* påpekar att den tillsynsverksamhet som i dag utövas inom polisväsendet respektive kriminalvården inte har en fristående organisatorisk ställning och att motsvarande verksamhet kan fortsätta under en annan benämning.

Vissa instanser anser att utredningens definition av tillsynsbegreppet är för snäv då den exkluderar främjande och förebyggande arbete. Av dessa instanser är dock många positiva till definitionen i övrigt. Farhågan finns att även om det rådgivande arbetet ska fortsätta, men vid sidan av tillsynen, så kommer det arbetet prioriteras bort. Bland annat anser flera instanser, främst kommuner, att en legaldefinition av tillsyn som utesluter förebyggande arbete kommer att medföra svårigheter att ta ut avgifter för t.ex. rådgivning. Detta kan leda till att kommuner i mindre utsträckning än tidigare kommer att bedriva förebyggande arbete.

Socialstyrelsen anser att om tillsynsbegreppet snävas in måste det främjande arbetet stärkas, t.ex. genom att preciserade rådgivningsuppdrag ges till myndigheterna. *Livsmedelsverket* och *Elsäkerhetsverket* anför att det är viktigt att det slås fast att tillsynsmyndigheterna, utöver de uppgifter som omfattas av tillsynsbegreppet, kan ha en stödjande roll med främjande och förebyggande åtgärder.

Ett tjugotal instanser är kritiska eller tveksamma till att utredningens definition av tillsyn innebär att granskning endast ska ske utifrån bindande föreskrifter. *Riksdagens ombudsmän (JO)* anser att det finns en fara med att i definitionsform ange de olika slags normer vilkas efterlevnad ska granskas. *Barnombudsmannen* påpekar att definitionen medför att internationella konventioner, som är bindande men inte införlivade i svensk lag, knappast kommer att uppmärksammas i samband med tillsynen.

Socialstyrelsen och *länsstyrelserna i Stockholms, Gotlands och Dalarnas län* anser att det finns en risk att tillsynen över socialtjänsten kommer att fokusera på formella krav och regler i stället för kvalitativa värden. Den föreslagna definitionen ställer enligt *Socialstyrelsen* större krav på mer detaljerade föreskrifter.

Dagens tillsynsbegrepp är mångtydigt

Tillsynsbegreppet är i dag oprecist och användningen av begreppet skiljer sig åt mellan olika samhällsområden. Inom vissa områden finns fastslagna definitioner, medan innebörden av begreppet inom andra områden grundar sig på traditioner och praxis.

Bristen på ett mer entydigt definierat tillsynsbegrepp kan göra det svårt att veta vad en tillsynsuppgift innebär, såväl för de objektsansvariga som för tillsynsorganen. Det råder inom vissa områden osäkerhet om vad som är syftet med tillsynen och hur den ska bedrivas.

Att det inte finns någon enhetlig definition eller användning av tillsyn, och att detta är problematiskt, har som anförts i avsnitt 2.2 påpekats av bl.a. Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi redovisade i skrivelsen Att se till eller titta på – om tillsynen inom miljöområdet (Ds 1998:50) drygt trettio olika begrepp som används för att beskriva tillsynsuppgiften i olika föreskrifter. Bland begreppen kan nämnas föreskriftsarbete, inspektion, samordning av tillsynsarbete, åtgärder för rättelse, tillståndsprövning och förebyggande arbete som t.ex. rådgivning.

Tillsynens beståndsdelar

Vad som avses med tillsyn påverkar tillsynsorgans arbete och inte minst de objektsansvarigas skyldigheter gentemot dessa. Om tillsynsorganet har rätt till tillträde till lokaler i samband med tillsyn, måste det gå att avgöra om en viss åtgärd eller situation kan anses utgöra tillsyn. Lagar som reglerar tillsyn bör därför definiera vad som utgör tillsyn.

En definition av tillsyn bör anpassas till respektive sektorsområde. Några gemensamma grunder för sådana definitioner bör dock finnas.

Begreppet tillsyn bör enligt regeringen främst användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige. Inom vissa områden finns, som ovan anförts, skäl att göra avsteg från dessa bedömningar av hur begreppet tillsyn bör definieras och användas.

Tillsyn är en självständig granskning

Tillsyn bör utföras av ett organ som är självständigt från den verksamhet som tillsynen riktas mot. Detta garanterar trovärdigheten i tillsynen. I de fall då det bedöms finnas skäl för att statliga myndigheter eller kommuner ska ansvara för både drift och tillsyn av en verksamhet bör självständigheten garanteras genom en tydlig åtskillnad av ansvaret för drift och tillsyn inom organisationen.

I sitt förslag till definition av tillsyn använde sig utredningen av begreppet ”oberoende granskning”. Detta begrepp kan dock ställa alltför höga krav på åtskillnad mellan verksamhet och granskare, vilket

Tillsyn utgår främst från bindande föreskrifter

Vilka former av bindande rättsakter som finns inom respektive tillsynsområde varierar. Inom vissa områden finns enbart lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter. Inom andra områden finns internationella konventioner och EU-rättsakter. Den närmare preciseringen av vilka rättsakter som tillsynen grundar sig på ska göras för varje enskilt tillsynsområde.

Vissa branschnormer har i praktiken fått en författningsliknande status. Ett exempel är de normer som preciserar innebörden av begreppet ”god revisionssed” som används bl.a. i revisorslagen (2001:883) och i aktiebolagslagen (2005:551). Avsikten är att lagstiftningen ska vara allmänt hållen och kompletteras med annan normgivning. Det är visserligen en privaträttslig organisation, FAR SRS, som i första hand antar och publicerar de skriftliga normer som tillämpas av godkända och auktoriserade revisorer. Det är emellertid den statliga tillsynsmyndigheten, Revisorsnämnden, och domstolarna som ytterst tar ställning till begreppets innebörd. Normer av detta slag bör kunna utgöra grund för tillsyn.

Allmänna råd kan utfärdas utan stöd av ett bemyndigande. Enligt 1 § författningssamlingsförordningen (1976:725) är allmänna råd generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende. Tillsynsutredningen menade att det inte entydigt kan läggas fast att allmänna råd i sig inte skulle kunna ha ett avgörande inflytande vid en tillsynsprövning, exempelvis i fall då det förekommer åligganden för myndigheter att utfärda allmänna råd. Regeringen anser att det är viktigt att upprätthålla en tydlig skiljelinje mellan allmänna råd och bindande föreskrifter. Som utgångspunkt bör därför gälla att tillsynen ska avse efterlevnaden av bindande föreskrifter. De allmänna råden kan då tjäna som vägledning för hur dessa föreskrifter ska tolkas eller tillämpas. Allmänna råd och nationella bedömningar, t.ex. av den typ som finns inom hälso- och sjukvården samt socialtjänsten, kan för en del sektorslagar också utgöra grund för tillsyn, t.ex. i de fall då tillsynen utgår från ramlagstiftning eller regler som har mer av målkaraktär. I dessa fall utförs tillsynen för att lyfta fram förbättringsområden i förebyggande syfte eller för att höja kvaliteten i verksamheter. Det är dock viktigt att det vid denna tillsyn tydligt framgår att det endast är fråga om rekommendationer från tillsynsorganets sida.

Regeringen anser däremot att dokument som nationella handlingsplaner, nationella mål som inte är reglerade i författning, avtal mellan parter, politiska uttalanden eller liknande inte bör kunna utgöra grund för tillsyn. När en myndighet eller ett annat organ ska ges i uppdrag att kontrollera eller följa upp sådana icke-bindande dokument bör detta inte kallas för tillsyn.

Några remissinstanser menar att utredningens förslag till definition medför ett ökat behov av mer detaljerade föreskrifter. Regeringen anser

att behovet av mer detaljerade bindande föreskrifter noggrant måste vägas mot konsekvenser för företag och tillsynsmyndigheter i form av exempelvis administrativa kostnader.

Verksamhet vid sidan av tillsynen

Ett viktigt skäl för att precisera tillsynsbegreppet är att en tydlig definition gör det enklare att skilja granskande från främjande verksamhet. Tillsyn som enbart sker på grundval av bindande regler kan resultera i beslut om åtgärder. Dessa beslut har ofta sådana verkningar för enskilda att de bör kunna överklagas.

Det bör fortfarande vara möjligt – om det bedöms som lämpligt – för ett tillsynsorgan att i anslutning till tillsyn utföra uppföljning, utvärdering eller liknande på grundval av icke bindande krav. Vid upptäckta brister bör dock myndigheten i sådana fall inte ha möjlighet att vidta tvingande åtgärder.

När det strikt avgränsade tillsynsbegreppet, såsom det definieras i denna skrivelse, används i en sektorslag hindrar det inte att tillsynsmyndigheter även i fortsättningen kan ha till uppgift att arbeta främjande och förebyggande, för att effektivt uppnå lagstiftningens mål. Detta kan delvis ske inom ramen för den allmänna serviceskyldigheten som alla myndigheter har enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223) och som innebär att myndigheter ska lämna allmänheten upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp i frågor som har samband med myndighetens verksamhet. När det anses nödvändigt att gå längre än denna allmänna skyldighet kan uppgifterna specificeras i författning, vilket kan ge uppgifterna en starkare ställning inom de organisationer som ska utföra dem och ge uttryck för vikten av främjande verksamhet som styrmedel. Att de främjande uppgifterna finns kvar vid sidan av tillsynen kan behöva göras tydligt när ett snävare begrepp tillämpas. Mycket av sådant främjande och förebyggande arbete är i dag skattefinansierat, men inom vissa områden är det helt eller delvis finansierat genom samma avgift som finansierar tillsynsverksamheten. Om det är lämpligt kan dessa främjande uppgifter, även när de inte ingår i en snävare avgränsad tillsynsuppgift, finansieras genom avgifter på samma sätt och på samma villkor som tillsynen (se vidare avsnitt 4.1 och 4.2). En sådan avgift bör dock inte benämnas tillsynsavgift eller liknande.

Det är i allmänhet inte lämpligt att tillsynsmyndigheten uppträder som konsult och ger råd om hur tillsynsobjekten ska agera i specifika ärenden. Det kan t.ex. uppstå svårigheter om tillsynsmyndigheten tidigare lämnat mycket precisa råd i ärenden som sedan blir föremål för tillsyn. Tillsynsmyndigheten måste dock självklart kunna lämna upplysningar om vad som utgör gällande rätt. Inom vissa tillsynsområden kan skäl tala för att även rekommendationer och vägledning ska vara en del av tillsynen.

Närliggande begrepp

En tydligare och mer avgränsad användning av begreppet tillsyn för med sig att även innebörden av kringliggande begrepp kan behöva klarläggas. Tillsyn bör vara synonymt med det som i dag inom vissa områden kallas

”operativ tillsyn”. En statlig myndighets stöd, uppföljning, samordning m.m. av andra tillsynsorgan bör kallas tillsynsvägledning (se vidare avsnitt 5.2). Skr. 2009/10:79

Begrepp som ”central tillsyn”, ”regional tillsyn” och ”lokal tillsyn” bör inte användas. Om ansvaret för tillsynen inom ett visst område ska vara uppdelat mellan centrala myndigheter, regionala myndigheter och kommuner, bör uppdelningen av ansvar göras tydlig genom att respektive myndighets uppgifter anges specifikt.

I EU-rätten finns definitioner av begreppen ”offentlig kontroll” och ”marknadskontroll”. Dessa definitioner finns i EU-förordningar och är därmed direkt tillämpliga i svensk rätt. Sverige kan därför inte ha en avvikande definition av den kontroll som ska utföras enligt dessa förordningar. I fråga om EU-direktiv som behöver genomföras i nationell rätt bör det övervägas vilka begrepp som är lämpliga i svensk lagstiftning.

4 Finansiering

4.1 Val av finansieringsform

Regeringens bedömning: Tillsyn bör i normalfallet finansieras genom avgifter. Det kan dock inom vissa områden vara lämpligt att låta tillsynen finansieras via skattemedel.

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens bedömning. Utredningen föreslår att skattefinansiering alltid ska övervägas då den tillsynspliktiga verksamhet utgör ett skattefinansierat samhällsåtagande och att avgiftsfinansiering bör tillämpas i övriga fall.

Remissinstanserna: Utredningens förslag om huvudprinciper för val av finansieringsform stöds av de allra flesta remissinstanserna. Ett antal instanser, bl.a. *Socialstyrelsen*, *Ekonomistyrningsverket* och *Stockholms kommun*, betonar att det inte är möjligt att hålla principerna helt åtskilda, utan att det behövs en flexibilitet från fall till fall. *Ekonomistyrningsverket* anser att det vore rimligare att som grundregel ange att avgiftsfinansiering ”alltid bör övervägas” när den verksamhet som är föremål för tillsyn inte är skattefinansierad. *Läkemedelsverket* och *Livsmedelsverket* anser att samma typ av finansiering ska tillämpas inom ett helt tillsynsområde. *Sveriges Kommuner och Landsting* påpekar att utredningens principer behöver modifieras för tillsyn inom områden där både privata och offentliga aktörer är verksamma så att avgifterna blir konkurrensneutrala. Vissa instanser, bl.a. *Naturvårdsverket*, *Konkurrensverket* och *Svenskt Näringsliv*, anser att utredningens förslag till principer behöver förtydligas.

Skälen för regeringens bedömning: Tillsyn kan finansieras genom skatter eller avgifter. Finansieringen bör utformas på ett sådant sätt att både objektsansvariga och tillsynsorgan ges incitament att agera kostnadsmedvetet samt att utveckla en betryggande intern kontroll och styrning.

Vid avgiftsfinansiering med full kostnadstäckning som ekonomiskt mål belastar kostnaderna för tillsyn till fullo de objektsansvariga. Detta medför att kostnaderna för tillsynsinsatsen tydliggörs för tillsynsorganet och där medför incitament till en mer kostnadseffektiv granskning.

Ett ytterligare motiv för en avgiftsfinansierad tillsyn är att skatteuttaget kan begränsas. Dessutom kan ett uttag av avgifter även medföra en möjlighet att påverka en viss marknad eller påverka beteendet hos vissa tillsynsobjekt. Sammanfattningsvis anser regeringen att tillsyn i normalfallet bör finansieras genom avgifter. Inom vissa områden kan skattefinansiering av tillsynen vara utesluten till följd av att EU-rätten anger att avgiftsfinansiering ska tillämpas.

För vissa verksamheter kan det dock vara mera lämpligt att låta tillsynen finansieras via skatter än genom avgifter. Det kan exempelvis vara fallet då objektsansvarigas eller tillsynsorganens kostnader för att administrera ett avgiftsuttag bedöms som höga i relation till avgiften i övrigt. Det är viktigt att avgifterna är konkurrensneutrala och inte uppfattas som orättvisa. Vidare kan det finnas fördelningspolitiska, effektivitetsmässiga och andra bärande motiv för att låta tillsynen finansieras med skattemedel, särskilt inom områden där tillsynen riktas mot statligt och kommunalt finansierad verksamhet.

4.2 Utformning av tillsynsavgifter

Regeringens bedömning: En tillsynsavgift bör motsvaras av en tydlig motprestation och ha principen om full kostnadstäckning som ekonomiskt mål.

Avgifterna bör vara lättbegripliga och förutsebara för de objektsansvariga och ge incitament till avsedda beteenden hos tillsynsorganen och de objektsansvariga. Avgifter bör inte vara konkurrensnedvridande. Själva uttagandet av en avgift bör inte medföra höga administrativa kostnader för tillsynsorganet eller objektsansvariga.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Förslaget om att tillsynsavgifter ska sättas efter principen om full kostnadstäckning välkomnas av vissa instanser, medan andra pekar på att en sådan princip inte är realistisk. *Ekonomistyrningsverket* anser att ett krav på full kostnadstäckning är alltför trubbigt och att utgångspunkten snarare bör vara att avgifterna ska täcka samtliga av de kostnader som utpekats av riksdagen eller regeringen. *Lantbrukarnas riksförbund* anför att det inte är acceptabelt att annat än kostnader för den specifika tillsynen ingår i avgiftsunderlaget. *Sveriges Kommuner och Landsting* och flera kommuner anser att kostnader för rådgivning och information som ansluter till tillsynsuppdragen ska kunna beaktas vid bestämmandet av en tillsynsavgift. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anför att det är angeläget att avgiftskonstruktionerna ses över och förenklas samt anser att det är en rättssäkerhetsfråga att tillsynsavgiftens storlek kan förutses.

Kravet på att tillsynsavgifter ska motsvaras av en tydlig motprestation stöds helt av vissa instanser, medan andra pekar på att det medför vissa

problem. *Föreningen kommunala miljöchefer* anser att motprestationen måste ses i ett kollektivt perspektiv, och inte satt i relation till varje enskilt tillsynsobjekt. Skr. 2009/10:79

Svenskt Näringsliv, Näringslivets regelnämnd, Sveriges hotell- och restaurangföretagare, Livsmedelsföretagen och Lantbrukarnas riksförbund betonar alla vikten av att myndigheterna redovisar intäkter och kostnader för tillsynen. Organisationerna anser att transparenta system behövs för att avgifterna ska kunna utvärderas.

Skälen för regeringens bedömning

När beslut om att införa avgiftsfinansiering av tillsyn övervägs är valet av avgiftskonstruktion en central fråga.

Grundläggande är att inom de områden där avgiftsfinansiering i någon form ska användas ska i lag ges ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet regeringen beslutar att föreskriva om avgifter för tillsyn. Hur det bemyndigandet begränsas eller preciseras skapar de närmare förutsättningarna för avgiftskonstruktionen.

Full kostnadstäckning

Tillsynsavgifter bör ha full kostnadstäckning som ekonomiskt mål. Vilka kostnader som bör ingå i kostnadsunderlaget skiljer sig mellan olika tillsynsområden, men de bör ha uppkommit genom tillsynsverksamheten. Till detta hör de administrativa kostnader som kan hänföras till tillsynsverksamheten. Gränsdragningen mellan vad som bör ingå i kostnadsunderlaget vid beräkningen av nivån på tillsynsavgifterna och vad som rör annan verksamhet kan vara särskilt svår att göra i den tillsyn som kommunerna utför, där genomförandet av tillsynen är nära kopplat till annan verksamhet.

I kostnadsunderlaget för tillsynsavgifterna bör inte ingå extraordinära insatser från tillsynsorganen, riktade mot objektsansvariga som inte har följt gällande regler. Övriga objektsansvariga ska inte behöva finansiera exempelvis återbesök hos missköta verksamheter.

Ett tillsynsorgan som även har andra uppgifter kan inte finansiera dessa med hjälp av tillsynsavgifter. Avgiftsfinansiering av sådana andra uppgifter är däremot möjlig om det finns ett bemyndigande för detta.

Tydlig motprestation

En offentligrättslig avgift måste motsvaras av en tydlig motprestation, annars är det inte en avgift utan en skatt. Riksdagen kan inte bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om skatt.

Som *Ekonomistyrningsverket* påpekar i sitt remissyttrande hänger villkoret att avgiften ska motsvara de faktiska kostnaderna samman med kravet på motprestation. Motprestationen definieras av de kostnader som enligt lag eller förordning ska täckas av avgiften. Om ingen kostnad uppstår finns heller ingen grund för en avgift.

Kravet på en tydlig motprestation innebär inte nödvändigtvis att tillsynsbesök på plats behöver ske. Tillsynsorganets riskprioritering kan göra det möjligt att för vissa tillsynsobjekt eller under vissa år ersätta besök med andra tillsynsåtgärder. Inom vissa områden sker tillsyn t.ex. genom systemtillsyn, då de objektsansvariga redovisar sina program för egenkontroll. Detta bör fortfarande kunna betraktas som en tillsynsåtgärd, då kontrollen medför en viss kostnad för tillsynsorganet. Den motprestation som blir tydlig för den objektsansvarige kan t.ex. vara ett svar att kraven på egenkontroll har uppfyllts.

Kravet på motprestation torde inte heller hindra att den faktiska kostnaden för ett tillsynstillfälle debiteras tillsynsobjektet genom flera delbetalningar.

Vid avgiftsfinansierad tillsyn är det av vikt att tillsynsobjektens förmåga eller villighet att betala avgifter till tillsynsorganen aldrig tillåts styra tillsynens inriktning och omfattning. Regeringen har för riksdagen angivit att huvudprincipen är att statliga myndigheters intäkter ska redovisas mot inkomsttitel och inte disponeras av myndigheten (prop. 1991/92:100, bilaga 1, s. 53). Även statliga myndigheters intäkter av tillsynsavgifter omfattas av denna huvudprincip, men det kan i dessa fall finnas skäl att göra undantag från principen.

Ersättning till objektsansvariga

Den objektsansvarige bör lämna sitt biträde vid tillsyn utan att någon rätt till ersättning uppkommer för de kostnader som denne åsamkas. Det kan dock ibland förekomma situationer, exempelvis när det gäller den objektsansvariges skyldighet att lämna omfattande prover för undersökning, då den huvudregeln kan uppfattas som stötande. Regeringen bör därför bemyndigas att meddela särskilda föreskrifter om ersättning till den objektsansvarige om särskilda omständigheter motiverar detta.

4.3 Särskilt om kommuners tillsynsavgifter

Regeringens bedömning: Kommunala tillsynsavgifter bör fastställas av respektive kommun. De samordnande statliga myndigheterna bör vägleda kommunerna och följa upp deras avgifter för tillsyn. Till följd av detta bör skillnaderna mellan kommunernas tillsynsavgifter kunna minska.

Utredningens förslag: Överensstämmer inte med regeringens bedömning. Utredningen har föreslagit att staten ska fastställa avgifterna även för den tillsyn som utförs av kommunerna.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av instanserna avstyrker utredningens förslag. Ett fåtal instanser ställer sig bakom förslaget, bl.a. *Stockholms tingsrätt, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Mariestads kommun, Åsele kommun* och *Livsmedelsföretagen*. *Livsmedelsverket* anser att ett genomförande av utredningens förslag skulle uppnå dels

konkurrensneutralitet för företagen, dels extern insyn i avgiftssättningen, eftersom statliga myndigheter är skyldiga att samråda med Ekonomistyrningsverket om offentligtgrättsliga avgifter.

Flera instanser för fram invändningen att kommunernas kostnader skiljer sig åt på grund av olika förutsättningar i geografi, storlek, antal tillsynsobjekt m.m. *Statskontoret* anser att det är tillräckligt att staten tydligt fastställer avgiftsfinansieringen och full kostnadstäckning som principer, inte exakta avgiftsbelopp för kommunerna. *Naturvårdsverket* anser att skillnaderna mellan kommunernas tillsynsavgifter beror på att behovet av att prioritera miljötillsyn över en viss typ av verksamhet i hög grad påverkas av exempelvis tidigare miljöbelastning eller omgivningens känslighet.

Många instanser anför att det står i strid med det kommunala självstyret och självkostnadsprincipen i kommunallagen (1991:900) att staten ska fastställa avgifterna. *Göteborgs kommun* anser att någon annan modell för finansiering av kommunal tillsynsverksamhet än att kommunerna själva beslutar om avgifterna är helt utesluten. *Sveriges Kommuner och Landsting* anser att beslut om taxor och avgifter för den kommunala tillsynen bör fattas av kommunernas fullmäktige utifrån principen om full kostnadstäckning. Bl.a. *Socialstyrelsen*, *Konkurrensverket* och *Naturvårdsverket* påpekar svårigheterna för centrala myndigheter att fastställa enhetliga avgifter för kommunerna.

Skälen för regeringens bedömning: Tillsynsutredningen uppskattade i sitt delbetänkande att de kommunala myndigheternas totala tillsynsverksamheter till mellan 25 och 35 procent finansieras genom avgifter. Det finns betydande skillnader mellan olika enskilda kommuner när det gäller tillsynens finansiering. Avgifterna för samma tillsyn och grunderna för uttag av avgifter kan variera. Detta minskar både förutsebarheten avseende tillsynsavgifternas storlek och avgifternas konkurrensneutralitet.

Regeringen anser att en större enhetlighet beträffande de kommunala avgifternas konstruktion och storlek bör eftersträvas. De i avsnitt 4.2 redovisade principerna för avgifternas utformning bör även gälla för finansiering av den tillsyn som utförs av kommunerna. Till skillnad mot huvudregeln för statliga myndigheter disponerar kommunerna de avgifter de tar ut.

För närvarande innehåller vanligen inte bemyndigandena i sektorslagarna någon närmare reglering av kommunernas avgiftsuttag. Varje enskild kommun beslutar om de ekonomiska målen och utformningen av avgifterna för sin tillsyn. Enligt kommunallagens allmänna principer får dock inte avgiftsintäkterna vara högre än vad som svarar mot kommunens kostnader för den tjänst som tillhandahålls (självkostnaden). Vid utformningen av avgifterna måste kommunen även beakta den s.k. likställighetsprincipen, som innebär att en kommun ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.

En ökad tydlighet och förutsägbarhet gentemot tillsynsobjekt om hur tillsynen ska finansieras kräver en viss ökad styrning av kommunala tillsynsavgifter. Det är rimligt att öka transparensen när det gäller kommunernas avgifter och att minska de största skillnaderna. Dock bör avgifterna fastställas av varje kommun, utifrån de lokala förhållandena och i enlighet med det kommunala självstyret. Den statliga styrningen av

de kommunala tillsynsavgifterna bör följaktligen som huvudprincip inte gå så långt som att fastställa exakta taxor. Förhållanden varierar mellan kommunerna och det kan därför finnas sakliga skäl för att låta kostnadsläget variera inom landet. Detta kan leda till att en fullständig enhetlighet inte uppnås i de kommunala tillsynsavgifterna, i den meningen att taxorna inte blir identiska.

De samordnande statliga myndigheterna bör inom respektive område ge stöd åt kommunerna och följa upp deras avgiftsuttag. Genom rekommendationer bör myndigheterna kunna vägleda kommunerna med exempelvis beräkningsgrunder för vilka kostnader som kan ingå i underlaget för avgifterna. I uppföljningen kan myndigheterna genom exempelvis sammanställningar av avgifter jämföra de variationer som finns mellan kommunerna. En sådan sammanställning ökar tydligheten och transparensen när det gäller kommunernas avgifter. Omfattningen av en sådan uppföljning bör anpassas efter behoven inom respektive tillsynsområde och bör genomföras under sådana former att den inte blir betungande för den samordnande myndigheten eller de enskilda kommunerna. Det är vidare väsentligt att de samordnande myndigheternas vägledning inte utvecklas till en ”informell” styrning. Principen om att kommunerna ska ha rätt att välja finansiering och bestämma avgifterna bör upprätthållas. En tydlig uppföljning bör ge ett bra underlag för en diskussion om tillsynsavgifterna mellan den samordnande myndigheten och de enskilda kommunerna. Genom en sådan uppföljning och en ökad vägledning bedömer regeringen att skillnaderna som finns mellan kommunerna kommer att minska och att kvarstående skillnader i större utsträckning än för närvarande kommer att bero på lokala kostnadsvariationer och tydliga prioriteringar.

5 Samordning av tillsyn

5.1 Samordning för tillsynsobjektens skull

Regeringens bedömning: Även om samordningen mellan olika tillsynsorgan är viktig bör den inte särregleras i sektorslagarna. Den reglering som finns i förvaltningslagen (1986:223) och myndighetsförordningen (2007:515) bedöms som tillräcklig. Inom områden där betydande delar av tillsynsverksamheten utförs av privaträttsliga organ bör det dock övervägas om samordningen med andra tillsynsorgan ska regleras i sektorslagarna.

Utredningens förslag: Överensstämmer inte med regeringens bedömning. Utredningen har föreslagit en generell lagreglering av en skyldighet för tillsynsorgan inom närliggande tillsynsområden att samverka med varandra och med andra aktörer som fullgör uppgifter av betydelse för tillsynen. Utredningen har även föreslagit att tillsynsorganen ska lämna varandra den hjälp som behövs för tillsynen och informera varandra om förhållanden som är av betydelse.

Utredningen har vidare föreslagit en lagbestämmelse av innebörden att tillsyn ska utövas så att den inte vållar större kostnad eller olägenhet hos

den objektsansvarige än vad som är nödvändigt, och att tillsynsorgan ska verka för att besök som avser samma tillsynsobjekt eller objektsansvarig sker samtidigt.

Remissinstanserna: Utredningens förslag kring samverkan och samordning mottas generellt positivt, men ett antal instanser för fram invändningar och möjliga risker.

De flesta remissinstanser som kommenterar utredningens förslag att reglera samverkan mellan tillsynsmyndigheter i lag är negativa. Bland annat *Skogsstyrelsen* och *Näringslivets regelnämnd* anser att frågorna redan är tillräckligt reglerade i förvaltningslagen (1986:223) och verksförordningen (1995:1322). Andra instanser, bl.a. *Socialstyrelsen*, *Länsstyrelsen i Dalarnas län*, *Länsstyrelsen i Stockholms län* och *Konsumentverket*, anser att dessa frågor inte lämpar sig för lagreglering. *Naturvetareförbundet* anser att samverkan redan sker på frivillig väg, när det anses effektivt.

Statens folkhälsoinstitut delar utredningens allmänna bedömning angående samverkan mellan tillsynsorgan. *Sveriges pensionärsförbund* anser att det är viktigt att allmänheten informeras om vilken myndighet som har ansvar för vad samt om vart man kan vända sig med frågor och anmälningar.

Svenskt Näringsliv och *Sveriges hotell- och restaurangföretagare* framhåller att viktiga sekretessfrågor kommer att uppkomma vid ett utökat samarbete. *Brottsförebyggande rådet* anser att utredningens förslag om att tillsynsorgan ska informera varandra ger sken av att det finns större möjligheter till informationsutbyte än vad som är möjligt enligt sekretessbestämmelserna.

Den enda instans som helt tillstyrker förslaget om samordnade tillsynsbesök är *Näringslivets regelnämnd*, som anser att detta skulle bidra till att sänka företagens administrativa börda. Övriga instanser som uttalat sig om förslaget är tveksamma eller kritiska. Flera instanser anser att samordnade tillsynsbesök inte är kostnadseffektiva vare sig för tillsynsorganen eller de objektsansvariga. *Socialstyrelsen*, *Statens folkhälsoinstitut*, *Statskontoret*, *Djurskyddsmyndigheten* och *Östersunds kommun* påpekar att risken finns att oanmälda inspektioner och sådan tillsyn som utövas med kort varsel blir svår att genomföra. *Djurskyddsmyndigheten* påpekar att inspektioner med flera myndighetspersoner närvarande riskerar att medföra att den objektsansvarige redan från början upplever att den befinner sig i ett underläge. *Livsmedelsföretagen* anser att det för ett företag inte är praktiskt genomförbart att tillsyn inom alla områden sker samtidigt.

Skälen för regeringens bedömning

Samordning minskar störningar och motstridigheter

Samordning mellan tillsynsorgan är viktig, framför allt för att tillsynen ska vara effektiv, men även för att den tillsynspliktiga verksamheten inte ska störas mer än nödvändigt.

Kontakter med och besök av tillsynsorgan är en del av de administrativa krav som åläggs många verksamheter. Särskilt betungande

är detta för små och mindre näringsidkare. Inom många tillsynsområden verkar tillsynsorganen på central, regional och lokal nivå med en uppgiftsfördelning som för en enskild objektansvarig kan framstå som komplicerad. Den objektsansvariges kontakter med tillsynsorganen kan bli än mer svåröverskådlig av att verksamheten som bedrivs är tillsynspliktig enligt flera olika regelverk.

För att underlätta för tillsynsobjekten bör tillsynsorganen därför samverka, utan att för den skull sänka ambitionsnivån för tillsynen. Samtidigt ska tillsynsverksamheten bedrivas effektivt och samverkan ska inte vara kostnadsdrivande. Snarare kan en god samordning mellan tillsynsorgan öka effektiviteten.

En god samordning mellan tillsynsorganen förebygger situationer då en objektsansvarig blir föremål för tillsyn från flera håll med så korta tidsintervall att det uppfattas som störande för verksamheten. Behovet att lämna uppgifter kan minskas genom att samma uppgifter inte behöver lämnas till flera tillsynsorgan. Samtidigt får inte förtroendet rubbas för att uppgifter som lämnas till den offentliga förvaltningen används korrekt. En generell reglering av informationsutbyte mellan tillsynsorgan skulle riskera att minska förtroendet, då detta skulle öka risken för att även uppgifter som inte är direkt nödvändiga för tillsynen utbyttes. Regeringen bedömer därför att någon sådan generell reglering inte bör införas. Ett utökat informationsutbyte mellan tillsynsorgan bör dock främjas med beaktande av föreskrifter om sekretess och behandling av personuppgifter. Om det anses nödvändigt att införa en uppgiftsskyldighet bör denna utformas så precist som möjligt.

Genom samordning mellan tillsynsorganen kan eventuella motstridigheter i krav mot en objektsansvarig redas ut. Samordning innebär dock inte att tillsynsorgan ska gå utanför sina befogenheter eller utöva tillsyn inom andra områden än det egna. Det är viktigt för förtroendet för tillsynen att det står klart för de objektsansvariga och allmänheten vilken myndighet som ansvarar för en viss tillsyn.

Samordning regleras i nationell rätt och EU-rätt

Enligt 6 § förvaltningslagen ska varje myndighet lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten.

Krav på samarbete mellan statliga myndigheter finns även i myndighetsförordningen (2007:515). I 6 § anges att förvaltningsmyndigheter under regeringen ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.

Dessa regler kring samordning gäller även i fråga om tillsyn. Till förvaltningsmyndigheter, som omfattas av förvaltningslagen, räknas inte enbart statliga myndigheter utan även kommunala nämnder när de fullgör uppgifter inom den specialreglerade förvaltningen. De generella kraven på samordning gäller således de allra flesta tillsynssituationer. Det är därför inte nödvändigt att införa ytterligare krav på samordning av tillsyn i sektorslagar.

Kraven i förvaltningslagen och myndighetsförordningen omfattar dock inte privaträttsliga rättssubjekt, såsom aktiebolag eller fristående

uppdragstagare, även om de ålagts offentliga förvaltningsuppgifter som inrymmer myndighetsutövning. Inom tillsynsområden där betydande delar av tillsynsverksamheten utförs av privaträttsliga organ bör det därför särskilt övervägas om en reglering av samordningen med andra tillsynsorgan bör införas i sektorslagstiftningen. Vid ett sådant ställningstagande bör inte enbart konsekvenser inom det egna området beaktas, utan även hur närliggande tillsynsområden påverkas.

Det är värt att notera att det inom EU-rätten förekommer uttryckliga krav på myndighetssamverkan, både mellan myndigheter inom Sverige och med andra EU-länders myndigheter, t.ex. i förordningen om krav för ackreditering och marknadskontroll (Europaparlamentets och rådets förordning 765/2008/EG av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning [EEG] nr 339/93).

Ingen särskild lagreglering

Tillsynen bör så långt som möjligt genomföras så att den inte stör den objektsansvariges verksamhet i större utsträckning än vad som är nödvändigt. Någon särskild lagreglering av detta bedömer dock regeringen inte vara nödvändig. I sammanhanget bör framhållas att det i 19 § myndighetsförordningen anges att en myndighet ska se till att de kostnadsmässiga konsekvenserna begränsas när den begär in uppgifter eller utövar tillsyn.

5.2 Tillsynsvägledning

Regeringens bedömning: För varje tillsynsområde där tillsynen utförs av mer än ett organ bör regeringen bemyndigas att utse en statlig myndighet att ansvara för samordningen av tillsynen. En sådan samordnande myndighet bör även bemyndigas att utfärda föreskrifter kring tillsynen.

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens bedömning. Utredningen har bl.a. föreslagit ett generellt bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om hur tillsyn ska bedrivas inom ett tillsynsområde, kompetenskrav för den som utför tillsyn och att tillsynsorgan ska lämna sådana uppgifter som behövs för samordning av tillsyn. Utredningen har även föreslagit ett lagreglerat krav på tillsynsplaner.

Remissinstanserna: Det fåtal remissinstanser som uttalar sig kring förslagen om tillsynsvägledning är positiva. *Länsstyrelserna i Västernorrlands, Gotlands och Dalarnas län* är positiva till samordning, men anser att en ökad styrning från centrala, tillsynsvägledande myndigheter riskerar att begränsa de lokala och regionala tillsynsmyndigheternas möjligheter att prioritera sina tillsynsinsatser utifrån föreliggande behov.

Statskontoret tillstyrker att det för varje tillsynsområde ska finnas en central myndighet som ska få ett tydligare ansvar för att styra, stödja och

samordna tillsynen, men saknar en bedömning av de praktiska konsekvenserna av en sådan reform.

De flesta instanser är positiva till utredningens förslag om tillsynsplaner, bl.a. *Försäkringskassan*, *Konsumentverket*, *Skogsstyrelsen*, *Statens folkhälsoinstitut* samt *länsstyrelserna i Gotlands och Västmanlands län*. *Datainspektionen* framhåller dock att det måste finnas möjligheter att vid behov sekretessbelägga tillsynsplaner i de delar de skulle peka ut tillsynsobjekt. *Statens energimyndighet* och *Gnosjö kommun* påpekar vidare att arbetet med att upprätta tillsynsplaner inte får bli för resurskrävande. *Mariestads kommun* anser att staten har en viktig roll som vägledare genom att ta fram ändamålsenliga underlag för tillsynsplaneringen.

Skälen för regeringens bedömning

Komplex organisation av tillsyn behöver samordnas

En generell kritik som har riktats mot tillsynsverksamhet är att den är dåligt samordnad och att ansvaret för tillsyn inom vissa områden är oklart, på grund av komplexa organisationer. Bristande samordning kan leda till att tillsynen varierar mer än vad som är motiverat. I förlängningen riskerar detta att leda till bristande rättssäkerhet.

I regelverken bör finnas en tydlig uppgiftsfördelning mellan de inblandade organen inom ett tillsynsområde, dvs. de som utövar tillsyn enligt samma eller närliggande regelverk. En tydlig organisation bör dock kompletteras med att något organ ansvarar för samordningen av tillsynen. Denna funktion kan benämnas tillsynsvägledning och bör bestå av utvärdering, uppföljning och samordning av tillsynsverksamheten samt stöd och råd till tillsynsorganen. Det bör dock framhållas att denna vägledning inte får innebära att den samordnande myndigheten ger vägledning eller råd om hur ett enskilt ärende ska avgöras.

En myndighet med ansvar för tillsynsvägledning bör framför allt finnas inom områden där inte enbart rikstäckande statliga myndigheter utför tillsynen, utan där även länsstyrelser, kommuner och/eller enskilda tillsynsorgan har tillsynsuppgifter. Det är främst då som organisationen kan riskera att bli så komplex att löpande samordning behövs för att inte ansvarsförhållanden ska bli oklara. I vissa fall bör dock inte en statlig myndighet utses att ansvara för samordningen av tillsynen. Detta gäller t.ex. inom områden där en eller flera av tillsynsmyndigheterna ska garanteras en hög grad av oberoende från andra offentliga organ.

Samordningen inom ett tillsynsområde bör så långt som möjligt ske informellt genom kontakter och ömsesidigt samarbete mellan tillsynsorganen. Sådant samarbete kan även ges fastare former genom exempelvis överenskommelser. Även starkare former av samordning kan dock behövas. Regeringen delar utredningens bedömning att en utökad samordning av tillsyn även bör inrymma en möjlighet för den samordnande myndigheten att vid behov utfärda föreskrifter om tillsyn. På så sätt kan samordningen göras bindande på de områden där föreskrifter utfärdas. Sådana föreskrifter bör behandla hur tillsyn ska bedrivas inom ett tillsynsområde där flera tillsynsorgan har ett ansvar.

Föreskrifterna bör kunna avse frågor om krav på inventeringar och tillsynsplaner, rapportering, tillsynsfrekvenser, förebyggande åtgärder, urvalskriterier för och utförande av inspektioner, provtagning, samråd och dokumentation. Däremot bör som huvudregel föreskriftsrätten inte omfatta tillsynsorganens organisation. För vissa tillsynsområden kan det finnas behov av att närmare ange vilka krav som ska ställas på dem som ska utöva tillsyn. Det kan gälla sådant som grundutbildning, fortbildning, praktiktjänstgöring och liknande.

Inom tillsynsområden som omfattar ett stort antal tillsynsobjekt kan det finnas flera tillsynsvägledande myndigheter på central nivå som utövar vägledning inom samma tillsynsområde, men avseende olika delar av området. För att få en enhetlig reglering av tillsynsområdet kan det då vara lämpligare att reglera frågor om krav på inventeringar och tillsynsplaner, rapportering, tillsynsfrekvenser etc. i lag eller förordning.

Tillsynsvägledningen förutsätter även att den som ansvarar för samordningen ges återkoppling på hur vägledningen fungerar och om tillståndet inom tillsynsområdet. De som erhåller tillsynsvägledning bör därför vara skyldiga att lämna nödvändiga uppgifter. Inom de områden där kommuner har ansvar för viss tillsyn krävs att detta uttrycks i lag.

Ansvar för tillsynsvägledning och för utfärdandet av föreskrifter om tillsynen bör ges till en myndighet med ett nationellt uppdrag. I vissa situationer då kommunerna har tillsynsansvaret kan det vara lämpligt att länsstyrelserna ges delar av samordningsansvaret inom respektive län. Uppgiftsfördelningen mellan den samordnande myndigheten på nationell nivå och länsstyrelserna bör då tydligt regleras.

Tillsynsplaner

Den statliga samordnande myndigheten inom ett tillsynsområde bör genom föreskriftsrätt kunna styra att tillsynsorgan upprättar tillsynsplaner. Myndigheten bör följa upp att detta sker. Tillsynsplaner bör upprättas i syfte att göra tillsynsarbetet mer effektivt. Planerna ska utarbetas av respektive tillsynsorgan utifrån dess egna förutsättningar och inom de ramar som kan ha formulerats i lagar, förordningar eller andra styrdokument.

Utformningen av planerna bör ske utifrån kriterier som risk och väsentlighet. Detta innefattar dels identifiering av vilka hinder, hot eller risker som finns inom tillsynsområdet, dels en bedömning av vilka åtgärder som bör vidtas för att verksamheten ska fungera på avsett sätt.

En tillsynsplan kan innehålla beskrivningar av bl.a. målen för tillsynen, tillsynsmetoder, tillsynsobjekten, behov av resurser och kompetens samt finansiering och samverkansskyldighet med andra tillsynsorgan. Eftersom risk- och väsentlighetsbedömningarna inte är statiska bör tillsynsplanen regelbundet följas upp och utvärderas.

Tillsynsvägledning för kommuner och enskilda organ

Ansvar för samordning inom ett tillsynsområde bör även i tillämpliga fall inrymma uppgiften att följa och utfärda föreskrifter om den tillsyn som utövas av kommuner och enskilda organ. I samordningsansvaret bör

då ingå befogenheten att besluta om ingripanden om en kommun eller ett enskilt tillsynsorgan missköter sitt tillsynsuppdrag. Regeringens bedömning av behovet av styrning av kommuner, vilket kräver reglering i lag, finns i avsnitt 6.2.

6 Kommunernas roll i tillsynen

6.1 Fortsatt kommunalt ansvar

Regeringens bedömning: Kommunerna bör även i fortsättningen kunna ges ansvar för att utöva tillsyn.

Kommunernas ansvar för att utöva tillsyn regleras i lag. I särskilda fall bör enskilda kommuner kunna tilldelas avgränsade tillsynsuppgifter genom överlåtelse från statliga tillsynsmyndigheter. Formerna för sådana överlåtelse regleras då i lag.

Tillsynsutredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens bedömning. Tillsynsutredningen har föreslagit att kommunerna även fortsättningsvis ska ansvara för den tillsynsverksamhet som i dag är kommunal, eftersom det finns ett antal starka och positiva samband med andra kommunala verksamheter och en viktig närhet till tillsynsobjekten och medborgarna. Brister i kommunernas tillsyn kan enligt utredningen lösas genom bl.a. utvecklad vägledning från statliga myndigheter och ett mer utvecklat mellankommunalt samarbete.

Remissinstansernas yttranden över Tillsynsutredningen: De flesta kommunala remissinstanserna är positiva till bedömningen att kommunerna även fortsättningsvis ska ansvara för den tillsyn de har i dag. Vissa instanser anser dock att staten bör ta över huvudmannaskapet för all tillsyn. Bland dessa finns såväl statliga myndigheter som kommuner.

Sveriges Kommuner och Landsting delar bedömningen att kommunerna även i fortsättningen bör ansvara för tillsyn och att staten bör ta ett tydligare och ökat ansvar för tillsynsuppgifterna i syfte att garantera likvärdighet och rättssäkerhet över hela landet.

Pensionärernas riksorganisation anser att tillsyn i princip ska utövas av staten. *Motala kommun*, *Västerviks kommun*, *Yrkesföreningen miljö och hälsa* och *Naturvetareförbundet* förordar att tillsynen övergår till statligt huvudmannaskap, dock inte till länsstyrelserna. *Lantbrukarnas riksförbund* anser att staten bör ta över tillsynsverksamheten, men att utredningens förslag är ett steg i rätt riktning. *Livsmedelsföretagen* ser positivt på förslagen, men anser att de är otillräckliga för att åstadkomma en effektiv och likvärdig tillsyn i hela Sverige och förespråkar därför en regional tillsynsorganisation med statligt huvudmannaskap. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* anser att de argument som utredningen för fram mot att överföra tillsynsuppgifter till länsstyrelserna inte håller.

Ett antal instanser tar upp jävsproblematiken kring den kommunala tillsynen. De flesta av dessa instanser är kritiska till utredningens ställningstagande. *Länsstyrelserna i Östergötlands och Skåne län*,

Statskontoret, Handikappombudsmannen, Västerviks kommun och Naturvetareförbundet ifrågasätter om kommunernas tillsyn i vissa frågor uppfyller kraven på självständighet och oberoende. *Svenskt Näringsliv* och *Sveriges hotell- och restaurangföretagare* anser att det hade varit önskvärt om utredningen mer utförligt tagit upp frågan om offentliga aktörer som utövar tillsyn över sina konkurrenter.

Ansvarskommitténs förslag: Överensstämmer delvis med regeringens bedömning. Ansvarskommittén har gjort bedömningen att offentlig tillsyn i princip ska vara ett statligt ansvar, då den offentliga tillsynen är av central betydelse för att skydda medborgarnas intressen. Tillsynen ska inte variera ifråga om kvalitet, resurser eller bedömningar beroende på var i landet den bedrivs.

Ansvarskommittén har föreslagit att staten övertar ansvaret för kommunernas tillsynsuppgifter. Ett förstatligande av tillsynen måste dock enligt kommittén föregås av en områdesvis prövning i särskild ordning, eftersom det inom några områden kan finnas skäl för ett fortsatt kommunalt huvudmannskap.

Ansvarskommittén har vidare föreslagit att staten ska kunna överlåta det praktiska utförandet av avgränsade tillsynsuppgifter till enskilda kommuner.

Remissinstansernas yttranden över Ansvarskommittén: Flertalet av de instanser som uttrycker en tydlig uppfattning delar kommitténs bedömning att offentlig tillsyn i princip ska vara ett statligt ansvar.

En stor majoritet av de statliga myndigheterna är i varierande utsträckning positiv till att staten övertar ansvaret för kommunernas tillsynsuppgifter, medan en stor majoritet av de kommunala instanserna huvudsakligen är negativ.

Många av de instanser som huvudsakligen är positiva anser samtidigt att en omedelbar överföring av samtliga av kommunernas tillsynsuppgifter till staten varken är realistisk eller önskvärd. Några instanser framhåller dock att fullständig överföring på sikt bör vara målet.

Många av de instanser som huvudsakligen är positiva anser också att en förstatligad tillsyn måste kombineras med en möjlighet att överlåta det praktiska utförandet av tillsynsuppgifter till kommuner.

Flera instanser, såväl sådana som tillstyrker som avstyrker utredningens förslag, framhåller att starka skäl talar för att viss tillsyn även fortsättningsvis bör vara ett kommunalt ansvar. Detta motiveras dels med tillsynsuppgifternas starka kopplingar till annan kommunal verksamhet, dels med att det vore praktiskt svår genomfört att från en statlig uppdelning på regional nivå bedriva tillsyn över ett mycket stort antal lokala objekt.

Sveriges Kommuner och Landsting, Gotlands kommun, Hallstammars kommun, Herrljunga kommun, Linköpings kommun, Samverkansorganet i Örebro län (Regionförbundet Örebro län), Sala kommun, Umeå universitet m.fl. delar kommitténs uppfattning om att offentlig tillsyn i princip ska vara ett statligt ansvar och att den behöver samordnas bättre. Samtidigt anser de att hänsyn måste tas till att myndighetsutövningen bör finnas nära medborgarna samt vara hanterlig och begriplig i sin struktur. Kombinerat med en lokal kännedom och en förmåga att förmedla kunskap inom olika verksamhetsområden kan den

lokala tillsynen tillse att nationella regler efterlevs, samtidigt som den lokala utvecklingen främjas.

Förhållandevis få instanser kommenterar förslaget om överlåtelse av avgränsade tillsynsuppgifter till enskilda kommuner. Flera instanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Kronobergs län*, anser dock att detta förutsätter ett utvecklat regelverk för hur en sådan överlåtelse och ett eventuellt återkallande ska gå till. *Statskontoret* anser att staten alltid bör ha ett systemansvar för att löpande följa kommunernas tillsyn. Systemansvaret bör ses som ett instrument för att säkerställa att tillsynen utförs på avsett sätt, att kommunen har tillräcklig kompetens och tillräckliga resurser för att utföra tillsynen samt att inga jävsituationer uppstår. Överlåtelse av tillsynsuppgifter från statliga myndigheter till kommuner bör enligt myndigheten ske enligt vissa nationellt fastställda modeller.

Skälen för regeringens bedömning

Kommunal tillsyn har förtjänster, men också brister

Sveriges 290 kommuner utövar i dag tillsyn inom samhällsområden som miljö-, hälso- och strålskydd, folkhälsa, livsmedel, lotterier och automatspel, byggnadsväsende, räddningstjänst samt förskoleverksamhet. Utöver dessa obligatoriska tillsynsuppgifter, som kommunerna ålagts i sektorslagar, förekommer också att avgränsade tillsynsuppgifter på vissa områden kan överlåtas till en enskild kommun från staten enligt bestämmelser i vissa lagar. Regeringen anser, i likhet med Ansvarskommittén, att tillsynen är av central betydelse. De områden där kommunerna i dag har ansvar för tillsynen tillhör de som har allra störst vikt i samhället.

Till den kommunala tillsynens starka sidor hör att den kommunala förvaltningen och det kommunala beslutsfattandet finns nära medborgarna och de tillsynspliktiga verksamheterna. Närheten mellan å ena sidan kommunens förtroendevalda och tjänstemän och å andra sidan medborgare och tillsynspliktiga verksamheter gagnar en effektiv tillsyn.

En annan fördel är de nära och positiva sambanden mellan tillsynen och annan kommunal verksamhet. De synergieffekter som sambanden leder till är viktiga för de kommunala verksamheterna som helhet. Vidare är den kommunala nivåns möjligheter att besluta om prioritering och utförande av tillsynen i sig en viktig faktor för att uppnå en effektiv tillsynsverksamhet, sett till både den enskilda kommunen och tillsynsverksamheten i stort. Regeringen bedömer mot denna bakgrund att kommunerna även i fortsättningen bör kunna ges ansvar för att utöva tillsyn.

Även om den kommunala tillsynen i stort uppvisar förtjänster finns det brister som behöver åtgärdas. Vissa av de påtalade bristerna i dagens kommunala tillsyn har sin grund i den kommunala strukturen som sådan. Majoriteten av landets kommuner är relativt små och förutsättningarna för att utöva tillsyn varierar avsevärt mellan olika kommuner. Flera, främst mindre, kommuner kan ha svårt att rekrytera och behålla kompetent personal för tillsynen. Inom vissa tillsynsområden har regelverket helt eller till stor del sin grund i EU-rätt, vilket kan ställa

höga krav på att följa rättsutvecklingen. Att kommunerna ansvarar för ett stort antal olika samhällsuppgifter leder till att det finns enskilda kommuner inom vilka tillsynens oberoende kan ifrågasättas på grund av jävslignande situationer. En mer utvecklad mellankommunal samverkan kan bidra till att åtgärda dessa brister och även uppnå en ökad effektivitet i den kommunala tillsynen (se vidare avsnitt 6.3).

Andra brister beror i stor utsträckning på en inte fullt ut reglerad och tillämpad statlig styrning. Dessa brister kan lösas genom en mer utvecklad tillsynsvägledning och uppföljning från statliga myndigheters sida. Vid sidan av vägledningen bör statliga myndigheter ges rätt att besluta om föreskrifter i frågor om tillsynens bedrivande och om förelägganden riktade till enskilda kommuner (se vidare avsnitt 6.2). Det är dock rimligt att det även i framtiden kommer att finnas skillnader mellan kommunerna t.ex. beträffande prioritering, det praktiska utförandet, resurser och finansiering. Det är väsentligt att de statliga myndigheterna beaktar detta i sitt arbete gentemot kommunerna.

Förändringar i uppgiftsfördelningen

Regeringen har de senaste åren genomfört förändringar av kommunernas ansvar för tillsyn. Mot bakgrund av vissa återkommande brister i den offentliga djurskyddskontrollen fanns exempelvis ett behov av att bättre kunna styra, samordna och följa upp denna tillsyn. Bristerna rörde bl.a. likvärdigheten i den kommunala kontrollen och möjligheten att garantera att EU-rättens bestämmelser om offentlig kontroll efterlevs. Kommunernas ansvar för den offentliga kontrollen av djurskydd flyttades av denna anledning från och med den 1 januari 2009 över till länsstyrelserna (prop. 2007/08:63, bet. 2007/08:MJU17, rskr. 2007/08:234).

Kommunens ansvar för den löpande tillsynen av enskilt bedriven verksamhet enligt socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade överförs till Socialstyrelsen från och med den 1 januari 2010. Stora brister i den löpande tillsynen hade konstaterats. Förhållandet att både länsstyrelser och kommuner har ansvar för tillsynen av tillståndspliktig verksamhet har skapat oklarheter i ansvarsförhållandena. Sammantaget övervägde inte skälen för kommunal tillsyn av enskild verksamhet, såsom närhet, lokalkännedom m.m., de problem som hade konstaterats (prop. 2008/09:160, bet. 2008/09:SoU22, rskr. 2008/08:61).

På samma sätt som inom de ovan redovisade områdena kan det i framtiden inom andra områden bli aktuellt att flytta över ansvaret för tillsyn från kommunerna till staten. Detta ska då prövas i särskild ordning och med beaktande av sambanden mellan tillsynsverksamheten och annan kommunal verksamhet. Vid sådana avgöranden, och vid ställningstaganden om vilken samhällsnivå som bör ges ansvaret för ny tillsynsverksamhet, bör det avgörande vara om fördelarna med kommunernas närhet till medborgare och företag överväger de möjliga riskerna med att fördela ansvaret för tillsynen på så många aktörer.

Kommunal tillsynsverksamhet bör ha tillräcklig omfattning för att även mindre kommuner ska ha möjlighet att upprätthålla kompetens inom

området, vilket kan underlättas genom möjligheter till samverkan mellan kommuner. Skr. 2009/10:79

Ansvar ges i lag eller i särskilda fall genom överlåtelse

Kommunala åligganden, som exempelvis att utöva tillsynsuppgifter, ska enligt 8 kap. 5 § regeringsformen anges i lag.

I särskilda fall bör statliga tillsynsmyndigheter och kommuner i samråd genom en överenskommelse kunna överlåta till enskilda kommuner att utföra ytterligare tillsynsuppgifter utöver de som direkt angetts i sektorslagar. Möjligheten att överlåta sådana tillkommande uppgifter måste dock anges i respektive sektorslag. En sådan överlåtelse minskar dock tydligheten i det kommunala tillsynsansvaret, varför möjligheten till sådan överlåtelse endast bör finnas i sektorslagstiftningen då särskilda skäl talar för det. Exempel på sådana skäl kan vara att tillsynsobjekten är ojämnt fördelade över landet, att endast vissa kommuner har den kompetens och de resurser som krävs eller att effektivitetsvinster kan uppnås med en kommunal tillsyn.

Statskontoret har i rapporten Flexibel uppgiftsfördelning mellan stat och kommuner kartlagt bestämmelser som reglerar överlåtelser av uppgifter från staten till kommuner (Statskontoret 2006:12). Utifrån kartläggningen kan ett antal beståndsdelar identifieras som bör inkluderas vid utformningen av bestämmelser om överlåtelse. Grundläggande är hur initiativet och processen inför en överlåtelse ska se ut och vilket organ som ska besluta om överlåtelser. Det bör regleras vilka krav som ska ställas på kommunerna för att en överlåtelse av uppgifter från statlig myndighet till kommun ska vara aktuellt. Lagstiftningen som ger möjligheten till en överlåtelse kan behöva kompletteras med andra föreskrifter. Även de statliga myndigheternas roll när uppgifter har överlåtit till kommunerna bör regleras. Hur återtagande av överförda uppgifter ska ske bör också regleras för att den möjligheten ska vara reell.

Regeringen delar Tillsynsutredningens bedömning att kommunallagens (1991:900) bestämmelser om jäv i dagsläget är tillräckliga för att inte tillsynsverksamhetens oberoende ska kunna ifrågasättas. Det bör vara en angelägen uppgift för den statliga tillsynsvägledningen att verka för att jävsbestämmelserna efterlevs.

Regeringens bedömning: För att garantera likvärdighet och rättssäkerhet bör staten ta ett tydligare och ökat ansvar för styrningen av de kommunala tillsynsuppgifterna.

De statliga samordnande myndigheterna bör inom respektive område genom tillsynsvägledning löpande ge stöd till och följa hur kommunerna bedriver sin tillsyn. De samordnande myndigheterna bör i lag ges möjlighet att utfärda föreskrifter om tillsynen.

Vid eventuella missförhållanden i enskilda kommuners tillsyn bör kraven på åtgärder i första hand framföras genom påpekanden, men om en kommun inte följer påpekandena bör den samordnande myndigheten ha möjlighet att ingripa genom förelägganden med krav på åtgärder.

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens bedömning. Utredningen har föreslagit att den yttersta sanktionen mot en kommun som grovt eller under en längre tid har åsidosatt sitt tillsynsansvar bör vara att kommunens uppdrag att utöva tillsyn enligt en viss sektorslag flyttas över till en statlig myndighet.

Remissinstanserna: De allra flesta instanser är positiva till utredningens förslag. Från statliga myndigheter framförs huvudsakligen positiva reaktioner på att utredningen föreslår ett tydligare statligt ansvar för tillsynen.

Sveriges Kommuner och Landsting tillstyrker förslaget om att staten ska ta ett tydligare och ökat ansvar för tillsynsuppgifterna utifrån syftet att garantera likvärdighet och rättssäkerhet över hela landet.

Många kommuner välkomnar även ett tydligare statligt ansvar och en bättre vägledning. Vissa kommuner är dock kritiska till förslagen om ökad statlig styrning. *Fagersta kommun* anser att förslagen utgör ett avsteg från det kommunala självstyret. *Göteborgs* och *Karlskrona kommuner* samt *Föreningen kommunala miljöchefer* anser att det kan vara acceptabelt med statlig tillsynsvägledning och styrning i syfte att uppnå ökad likvärdighet, men att kommunerna måste ha frihet att anpassa tillsynen efter lokala förutsättningar.

Utredningens förslag om möjligheter för staten att ingripa mot kommuner för brister i tillsynen mottas positivt. Ett fåtal kommuner är kritiska. Flera instanser anser att möjligheterna bör vara mer nyanserade och långtgående än vad utredningen föreslår.

Göteborgs kommun anser att det inte finns några garantier för att tillsynen blir bättre av att staten får möjligheten att ta över tillsynsansvaret. Därför bör utgångspunkten i stället vara att stärka statens tillsynsvägländande roll såväl centralt som regionalt. *Statens jordbruksverk* anser att det är bra med möjligheter till ingripanden mot kommuner som uppvisar brister i sin tillsynsverksamhet. Att regeringen ges möjlighet att frånta en kommun tillsynsansvaret inom ett visst område anser verket är nödvändigt mot bakgrund av bl.a. EU-krav. *Kammarrätten i Jönköping* och *Djurskyddsmyndigheten* föreslår att det införs möjligheter för en kommun och en statlig tillsynsmyndighet att komma överens om att överflytta tillsyn över viss verksamhet till den

statliga myndigheten i likhet med regleringen i livsmedelslagen (2006:804). *Riksdagens ombudsmän (JO)* anser även att det finns anledning att överväga någon typ av snabbt verkande sanktionsmöjlighet mot en kommun som underlåter att efterkomma ett föreläggande.

Naturvårdsverket, Djurskyddsmyndigheten, Statskontoret, Länsstyrelsen i Västmanlands län och Uppsala kommun anser att staten bör ges rätten att förena ett föreläggande mot en kommun med vite.

Livsmedelsverket tillstyrker utredningens förslag om möjligheter till ingripanden mot kommuner med brister i tillsynen, men anser att statlig styrning och möjligheter till ingripanden inte kan lösa alla de problem som finns med den kommunala tillsynen, t.ex. i form av otillräckliga resurser.

Skälen för regeringens bedömning

Nationell likvärdighet vägs mot självstyre

Sverige är en enhetsstat, men med långtgående kommunal självstyrelse. En viktig utgångspunkt är att självstyret ska möjliggöra en lokal anpassning av olika verksamheter vad avser t.ex. prioritering, praktiskt utförande, resurser och finansiering. Det är således väsentligt att det finns ett handlingsutrymme för de lokala beslutsfattarna. Tillsynsuppgifterna måste, som alla kommunala uppgifter, vägas mot andra behov och prioriteringar. På många tillsynsområden har kommunerna rätt att välja hur de finansierar sina verksamheter, antingen genom skatt eller avgifter. Det är också upp till kommunerna att fritt bestämma nivån på den skatt och de avgifter de tar ut. De får dock inte överstiga kommunens självkostnad för verksamheten. Kommunerna har vidare rätt att fritt disponera över de avgifter de tar ut.

Det är riksdagen som har det yttersta ansvaret inför medborgarna för de offentliga uppgifterna, oavsett hur utförandet är fördelat mellan staten och kommunerna.

Tillsynsutredningen fann att den kommunala tillsynen uppvisar variationer i ett antal olika avseenden, både mellan olika tillsynsområden och mellan olika kommuner. Till en viss del låter sig variationerna förklaras av brister i institutionella förhållanden som regelverk, resurser, organisation och andra styrmedel. Variationerna mellan kommuner i utövandet av tillsynen utgör ett hinder mot att skapa en likvärdig och rättssäker tillsyn.

De krav som EU och EU-rätten ställer på Sverige som medlemsstat när det gäller vissa former av tillsyn har gjort att nationell likvärdighet i utövandet av den kommunala tillsynen har aktualiserats. Men det är inte enbart krav från EU som påkallar en höjd ambition för en enhetlig tillämpning av regler i hela landet. Samtliga lagar och andra bindande regler ska följas, oavsett om de har sitt ursprung i internationella åtaganden eller inte. De verksamheter som tillsynen riktar sig mot ska också kunna vara förvissade om att konkurrensen inte riskerar att snedvridas av tillsyn som varierar stort från en kommun till en annan.

Staten bör ta ett tydligare och ökat ansvar för styrningen av de kommunala tillsynsuppgifterna. Den statliga styrningen behöver dock

alltid vägas mot den kommunala självstyrelsen. Detta innebär att det även fortsättningsvis ska finnas ett utrymme för kommunerna att bestämma om t.ex. prioritering, resurser, finansiering och praktiskt utförande av tillsynen. En alltför detaljerad styrning riskerar att leda till en mer ineffektiv kommunal tillsyn. Dock finns det ett generellt behov av att minska de skillnader som finns mellan kommunernas tillsyn i dag. Detta innebär att de statliga samordnande myndigheterna i sitt arbete måste ta hänsyn till att kommunerna har frihet att prioritera mellan sina verksamheter, samtidigt som de givetvis måste upprätthålla en god tillsynsverksamhet.

Vägledning och föreskriftsrätt

Grundläggande är att staten ska ge kommunerna stöd för att de ska kunna utföra den tillsyn som de har getts ansvar för. De statliga samordnande myndigheterna bör inom respektive område genom tillsynsvägledning löpande ge stöd till och följa hur kommunerna bedriver sin tillsyn. Detta bör vara den viktigaste funktionen för de samordnande statliga myndigheterna när det gäller den kommunala tillsynen (se vidare avsnitt 5.2). Genom uppföljning kan eventuella brister som bör åtgärdas i kommunernas tillsyn identifieras.

För att minska icke önskvärda variationer och brister i den kommunala tillsynen bör, i enlighet med vad regeringen anfört i avsnitt 5.2, de statliga samordnande myndigheterna inom sina respektive områden ges möjligheter att utfärda föreskrifter om tillsynen. Sektorslagar som ger kommuner ansvar för tillsyn bör därför innehålla ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att utfärda föreskrifter om tillsynen. Denna föreskriftsrätt bör gentemot kommunerna inriktas på grundläggande krav för en väl fungerande tillsyn, såsom tillsynsplaner, urvalskriterier för och utförande av inspektioner och dokumentation. Föreskriftsrätten bör även innehålla möjligheten att kräva in vissa uppgifter för att kunna genomföra tillsynsvägledning.

En av fördelarna med ett kommunalt ansvar för tillsyn är möjligheten att anpassa tillsynsverksamheten efter lokala förutsättningar. Föreskrifter om kommunal tillsyn bör därför ge utrymme för lokala anpassningar, exempelvis genom att inte innehålla regleringar av organisationsfrågor eller finansiering.

Om variationer eller brister i den kommunala tillsynen inom ett område enbart bedöms kunna undvikas genom en långtgående reglering av tillsynsverksamheten, bör det prövas om ansvaret för tillsynen ska flyttas från kommunerna eller om en modell med överlåtelse av tillsynsansvaret enbart till ett fåtal kommuner bör användas.

Möjligheter för ingripanden vid brister i kommuners tillsyn

De statliga samordnande myndigheterna bör löpande följa hur enskilda kommuner bedriver sin tillsyn och hur de uppfyller lagstiftningens krav på verksamheten. Vid eventuella missförhållanden hos de kommunala

tillsynsorganen bör krav på åtgärder i första hand framföras genom påpekanden.

Om en kommun inte följer påpekandena bör den statliga samordnande myndigheten kunna ingripa mot kommunen genom föreläggande med krav på åtgärder för att avhjälpa bristen. Ett sådant föreläggande bör inte kunna förenas med vite. Regeringen instämmer i Tillsynsutredningens bedömning att ekonomiska sanktioner inte bör användas för att rätta till brister i tillsynen hos kommuner.

Regeringen delar inte Tillsynsutredningens bedömning att den yttersta sanktionen mot en kommun som grovt eller under en längre tid har åsidosatt sitt tillsynsansvar bör vara att kommunens uppdrag att utöva tillsyn enligt en viss sektorslag flyttas över till en statlig myndighet. En sådan överföring förutsätter att det finns en organisation som står beredd att ta emot tillsynsuppgifterna. Inom vissa av kommunernas tillsynsområden har den samordnande statliga myndigheten inte någon lokal eller regional organisation, vilket skulle göra det svårt för myndigheten att överta tillsynsuppgiften. I dessa fall skulle i princip endast länsstyrelserna finnas som ett möjligt statligt tillsynsorgan.

Som *Länsstyrelsen i Jämtlands län* har anfört i sitt remissyttrande kommer en flytt av tillsynsansvar från en kommun till en länsstyrelse inte att kunna genomföras utan problem. Det kommer att ta tid och krävas resurser för att bygga upp en effektiv organisation och rekrytera kompetenta medarbetare. Resultatet kan komma att bli att tillsynen under en övergångstid inte blir särskilt mycket effektivare än innan överföringen. Då har ingripandet inte haft önskad verkan.

Konsekvenser för kommunerna behöver analyseras

När kommunerna åläggs nya uppgifter blir den s.k. kommunala finansieringsprincipen tillämplig. Den innebär att kommuner och landsting ska kompenseras för statligt beslutade åtgärder som direkt tar sikte på den kommunala verksamheten. Principen gäller när riksdagen, regeringen eller en myndighet fattar bindande beslut om ändrade regler för verksamheten. Ett alternativ till att höja nivån på statsbidraget är att ge möjlighet för kommuner och landsting att avgiftsfinansiera verksamheten.

Innan förslag lämnas om bemyndiganden för regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, att utfärda föreskrifter för kommunerna är det därför viktigt att konsekvenserna av införandet av föreskriftsrätten analyseras. Ju mer omfattande bemyndigandet är, desto större kan de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna bli.

Hur detaljerad och långtgående den statliga styrningen av den kommunala tillsynen ska vara inom ett område bör därför avgöras genom en avvägning av å ena sidan vad som krävs för att uppnå en nationellt likvärdig tillsyn, och å andra sidan dels den kommunala självstyrelsen, dels den kommunala finansieringsprincipen. Inom områden där det är lämpligt kan dock kommunerna samtidigt bemyndigas att finansiera tillsynen genom att ta ut avgifter.

Inte bara styrning utan även uppföljning från statliga samordnande myndigheter kan leda till ökade kostnader för kommunerna i form av

ökad administration. Det kan t.ex. handla om att kommuner behöver ändra i sin ekonomiska uppföljning för att kunna särredovisa kostnader för viss tillsyn. I sådana fall bör nyttan av uppföljningen vägas mot de kostnader som orsakas.

Skr. 2009/10:79

6.3 Mellankommunal samverkan kring tillsyn

Regeringens bedömning: Kommuner bör ges möjligheter att tillsammans med en eller flera andra kommuner skapa den mest effektiva organisationen för sin tillsyn.

Utredningens förslag: Överensstämmer huvudsakligen med regeringens bedömning. Utredningen har föreslagit en generell reglering av samverkan mellan kommuner.

Remissinstanserna: Utredningens förslag om utökade möjligheter för mellankommunalt samarbete kring tillsyn tillstyrks av samtliga instanser som yttrar sig i frågan.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt 2 kap. 1 § kommunallagen ska varje kommun sköta sina angelägenheter. Den s.k. lokaliseringsprincipen innebär att kommunala verksamheter som sträcker sig över kommungränserna inte är tillåtna. Kommunallagen ger dock redan i dag möjligheter för kommuner att formalisera sitt samarbete med en eller flera andra kommuner genom t.ex. en gemensam nämnd eller ett kommunalförbund. Vidare finns det möjligheter till samverkan i frågor som exempelvis kunskapsutveckling och erfarenhetsutbyte.

För att andra former av samarbete mellan kommuner ska vara möjliga, t.ex. att använda en annan kommuns särskilda kompetens eller låta en annan kommuns tjänsteman fatta beslut i kommunens namn, måste ett medgivande av detta finnas i lagstiftningen.

Regeringen anser att det mellankommunala samarbetet i tillsynsfrågor bör utvecklas, främst för att öka möjligheterna att erhålla nödvändig omfattning och kompetens. Som *Sveriges Kommuner och Landsting* framför i sitt remissyttrande kan en tillsynsorganisation med hög kompetens upprätthållas oavsett kommunstorlek genom ökade möjligheter till samverkan.

En kommun bör ha möjlighet att tillsammans med en eller flera andra kommuner söka effektivast möjliga organisation för sin tillsyn, utöver vad som följer av kommunallagens bestämmelser om gemensam nämnd och kommunalförbund. Det bör därför övervägas att i sektorslagar där kommuner ges ansvar för tillsyn möjliggöra för kommuner att utnyttja varandras personal. En kommun bör i sådana fall kunna överlåta åt en annan kommun att sköta tillsynsuppgifter och att uppdrå åt en tjänsteman i en annan kommun att fatta beslut i tillsynsärenden.

Regeringens bedömning: Kommunala tillsynsbeslut bör som regel överklagas direkt till domstol. Inom vissa områden kan det dock finnas skäl för att länsstyrelsen ska vara en överklagandeinstans.

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens bedömning. Utredningen har föreslagit att kommunala tillsynsbeslut alltid ska överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Remissinstanserna: Förslaget tillstyrks främst av kommuner och avstyrks främst av länsstyrelser.

Alingsås, Luleå, Malmö och Tierps kommuner samt Statskontoret och Livsmedelsverket tillstyrker förslaget. *Tierps kommun* anser att de statliga myndigheterna framför allt bör bistå med styrning och vägledning av kommunerna och inte vara en del i överprövningen av enskilda beslut. *Luleå kommun* anför att kommunen har svårt att inom miljö- och hälsoskyddsområdet få den hjälp och det stöd som behövs av länsstyrelsen, som ofta motiverar sitt ställningstagande med att den kan komma att överpröva frågan och inte vill hamna i en jävsituation.

Länsstyrelserna i Gotlands, Skåne, Västmanlands och Dalarnas län samt *Djurskyddsmyndigheten* anser att länsstyrelserna bör kvarstå som överprövningsinstanser. Det främsta skälet till detta är enligt dem den erfarenhet samt den kompetens som finns vid länsstyrelserna. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* framhåller att länsstyrelsens uppgift som besvärinstans för vissa kommunala beslut utgör en viktig grund för den juridiska verksamheten inom länsstyrelserna och att det finns en uppenbar risk att tillgången till juridisk sakkunskap kraftigt kommer att försämrats om länsstyrelsen skulle förlora denna uppgift.

Skälen för regeringens bedömning: Statliga myndigheters tillsynsbeslut kan i dag i vissa fall överklagas direkt till allmän förvaltningsdomstol eller miljödomstol. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att de skäl som kan anföras för att länsstyrelserna ska vara en överklagandeinstans när det gäller vissa kommunala tillsynsbeslut principiellt sett väger lättare än kraven på en generell överklagandeordning där en domstol utgör första överklagandeinstans. Regeringen anser därför att kommunala beslut i tillsynsärenden som huvudregel bör överklagas direkt till domstol.

Länsstyrelserna bör dock inom vissa områden kunna vara en överklagandeinstans samtidigt som de har en tillsynsvägläddande roll. Det bör i detta sammanhang framhållas att tillsynsvägläddning inte handlar om att ge kommunerna vägledning i enskilda tillsynsärenden.

Vid utformningen av ordningen för överklagande av kommunala tillsynsbeslut bör hänsyn tas till möjligheten att säkerställa att länsstyrelserna kan upprätthålla den kompetens som behövs för tillsynsvägläddning. Överklagandeordningen när det gäller kommunala tillsynsbeslut kan även ha ett starkt samband med hur andra beslut enligt den aktuella sektorslagen överklagas.

7.1 Nyanserade sanktioner

Regeringens bedömning: Sanktioner vid tillsyn bör vara proportionerliga i förhållande till de konstaterade bristerna. De olika möjligheter till sanktioner som är tillgängliga för ett tillsynsorgan bör därför kunna användas vid såväl mindre som mer allvarliga brister i en verksamhet.

När en konstaterad brist är allvarlig bör verksamheten antingen kunna få sitt tillstånd återkallat eller, vid verksamhet som inte är tillståndspliktig, förbjudas.

Utredningens förslag: Överensstämmer endast i mindre utsträckning med regeringens bedömning. Utredningen har föreslagit en gemensam katalog med ingripandemöjligheter som i princip alla tillsynsorgan bör kunna använda. Katalogen innehåller såväl befintliga som nya ingripandemöjligheter. En ny sanktionsform bland förslagen är anmärkning, som vid mindre överträdelse föreslås ersätta ingripandeformer som de objektsansvariga inte är skyldiga att följa, såsom uttalanden, erinringar och kritik.

Remissinstanserna: Förslagen om ett mer likartat ingripandesystem där samma begrepp används inom alla tillsynsområden mottas i huvudsak positivt. Flera instanser anser dock att ingripandemöjligheterna behöver utformas efter förutsättningarna inom respektive tillsynsområde.

Många instanser välkomnar en ökad nyansering av ingripandena vid tillsyn som gör det möjligt för tillsynsmyndigheterna att anpassa sanktionen efter den aktuella situationen.

Flera instanser bedömer att de befintliga ingripandemöjligheterna är fullt tillräckliga inom deras tillsynsområde. *Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC)*, *Riksarkivet* och *Statens biografbyrå* välkomnar dock utökade möjligheter till ingripanden inom deras respektive områden.

Statens strålskyddsinstitut anser inte att det saknas verktyg att ingripa med, utan framhåller i stället att många verktyg är för kraftfulla.

Göteborgs kommun anser att förslaget om att ersätta dagens informella diskussioner med en formell ingripandeform är en alltför långtgående formalisering som medför en klar försämring av möjligheterna att uppnå tillsynens mål. *Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet* anser att utredningens syn på åtgärder är något snäv till följd av definitionen av tillsyn och framhåller att t.ex. rådgivning och information ofta är de enda åtgärder som kan användas i praktiskt tillsynsarbete när regelverken är oklara.

Länsstyrelsen i Skåne län, *Djurskyddsmyndigheten*, *Riksantikvarieämbetet* och *Naturvetareförbundet* anser att utredningen föreslår för många sanktionsmöjligheter som blir svåra att tillämpa enhetligt i hela landet.

Socialstyrelsen är positiv till förslaget att förtydliga och göra de olika åtgärder och uttryck för kritik som tillsynsorganen kan tillgripa mer

enhetliga, samt ser det som en fördel om samtliga tillsynsorgan använder samma nomenklatur.

Lotteriinspektionen och *Göteborgs kommun* ser positivt på att sanktionen varning ska kunna tillgripas som ett alternativ till förbud och återkallelse.

Landsorganisationen i Sverige anser att det leder till en ökad tydlighet om ett ingripanderedskap som den föreslagna anmärkningssanktionen kan ersätta alla de olika former av oförbindande uttalanden, kritik och erinringar som finns i dag och att samma term används för samtliga tillsynsformer.

Brottsförebyggande rådet anser att det för myndigheternas trovärdighet är viktigt att det finns stora befogenheter, som att återkalla tillstånd och att förbjuda en verksamhet. Även om dessa ingrepp sällan behöver tillgripas underlättar befogenheterna myndigheternas arbete att med tyngd föra en diskussion med de objektsansvariga.

Djurskyddsmyndigheten anser att det behövs ett icke straffrättsligt instrument för att ge tillsynsmyndigheterna möjlighet att ingripa då en tillståndspliktig verksamhet bedrivs utan tillstånd. Myndigheten anser vidare att ingripanden bör kunna riktas även mot andra än den objektsansvarige.

Skälen för regeringens bedömning

Ingripanden ger effekt

När en brist konstateras vid tillsyn måste tillsynsorganet ha möjlighet till någon form av ingripande, som ska vara effektivt och tydligt. Tillsynsutredningens genomgång av ingripandemöjligheterna enligt olika sektorslagar visar på vikten av en väl sammansatt katalog av ingripanden för att tillsynen ska vara effektiv.

Ingripanden vid tillsyn har inte enbart ett bestraffande syfte. De ska även ha en framåtsyftande funktion och tillse att regler följs i framtiden. Samtidigt är det viktigt att tillsynsorganen kan ingripa mot regelöverträdelser där överträdelsen inte går att göra ogjord. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att det går att kombinera dessa syften.

Regeringen föreslår inte någon allmän tillsynslag och därför inte heller en generell reglering av sanktioner och en gemensam ingripandekatalog av det slag som utredningen har föreslagit. Ingripandemöjligheterna bör i stället utformas efter de särskilda förutsättningar som finns inom respektive tillsynsområde. Utredningens förslag pekar dock på en mängd egenskaper som bör finnas bland sanktionerna inom varje tillsynsområde för att bidra till en tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.

Det är grundläggande att det finns författningsreglerade möjligheter till ingripanden från tillsynsorganets sida. Om detta helt saknas kan tillsynens effektivitet minska.

Sanktioner vid tillsyn bör vara proportionerliga i förhållande till de konstaterade bristerna. De olika möjligheter till sanktioner som är tillgängliga för ett tillsynsorgan bör därför kunna användas vid såväl

mindre som mer allvarliga brister i en verksamhet. Ingripandena kan då anpassas till den enskilda situationen. Skr. 2009/10:79

Den myndighet som är ansvarig för samordningen inom ett tillsynsområde bör följa och utvärdera tillämpningen av ingripandemöjligheterna.

Mer enhetliga ingripanden

Utredningens genomgång av ingripandemöjligheterna visar på stora variationer mellan olika tillsynsregelverk. Det rör sig om dels vilka möjligheter till ingripande som finns, dels hur dessa benämns. För den som bedriver verksamhet som är tillsynspliktig enligt flera sektorslagar kan detta leda till oklarhet och mindre förutsebarhet.

Ingripandemöjligheterna vid tillsyn bör utformas för att skapa större enhetlighet, särskilt inom närliggande tillsynsområden.

Större enhetlighet gör det enklare för medborgare, tillsynsobjekt och tillsynsorgan att förstå innebörden av ett ingripande. Det skapar även bättre förutsättningar för samverkan mellan olika tillsynsorgan. När samma organisation utövar tillsyn enligt flera regelverk, vilket t.ex. gäller för kommuner och länsstyrelser, ökar möjligheterna att inom organisationen samordna tillsynen.

Ingripanden vid mindre allvarliga överträdelse

Tillsynsorganet bör ha författningsreglerade möjligheter till ingripanden vid mindre allvarliga överträdelse. Om det saknas möjlighet till mildare ingripanden kan detta leda till att inget ingripande sker trots en konstaterad brist, eftersom den som utövar tillsynen inte vill vidta en alltför ingripande åtgärd. En gemensam beteckning på ett sådant lindrigt ingripande kan vara anmärkning.

För en hög regelefterlevnad på lång sikt är det viktigt att kontakterna mellan tillsynsorganen och de objektsansvariga sker med förtroende och respekt, vilket främjas av ett stort inslag av dialog. En sådan dialog bör bejakas. Innan ett ingripande görs kan det därför i vissa fall vara aktuellt med påpekanden och rekommendationer för att få till stånd en frivillig rättelse.

Den som utsatts för ett ingripande bör ha möjlighet att få detta överprövat. Detta gäller även anmärkningar och motsvarande åtgärder.

Varning

När en verksamhet som står under tillsyn förutsätter ett tillstånd av en myndighet eller någon annan form av förhandsprövning kan detta tillstånd eller liknande beslut återkallas vid misskötsamhet. Andra verksamheter som står under tillsyn kan påbörjas utan förhandsprövning och i dessa fall kan tillsynsorganet meddela ett förbud mot att fortsätta verksamheten eller delar av den.

Beslut av detta slag innebär att den tillsynspliktiga verksamheten måste upphöra och utgör därför de allvarligaste ingripandeåtgärderna vid

tillsyn. Det kan därför antas att tillsynsorganen i viss mån drar sig för att i ett första skede använda dessa instrument. Skr. 2009/10:79

När det föreligger klara skäl för att återkalla ett tillstånd respektive att förbjuda en viss verksamhet, men där det av omständigheterna i det enskilda fallet framgår att det föreligger särskilda skäl att underlåta detta, kan en lämplig form av ingripande vara att utfärda en varning.

Åtgärdsföreläggande

Ett tillsynsorgan bör ha en möjlighet att besluta om förelägganden i enskilda fall. Möjligheten att utforma föreläggandet för att kunna styra beteendet hos den objektsansvarige bör vara vitt och i princip ansluta till tillsynens omfattning. Föreläggandets utformning skapar möjligheter för tillsynsorganet att anpassa ett ingripande efter vad som är behövligt ur sektorslagens perspektiv.

Ett åtgärdsföreläggande bör kunna förenas med vite.

Rättelse på den enskildes bekostnad

Ett tillsynsorgan bör ha möjlighet att besluta om rättelse på den objektsansvariges bekostnad utan att behöva begära verkställighet genom Kronofogdemyndigheten. Därigenom blir tillsynsprocessen kortare.

Tillsynsorganen bör ha en möjlighet att besluta om rättelse för det fall den objektsansvarige inte följer ett åtgärdsföreläggande. Den möjligheten bör användas om det föreligger behov av en snabb handläggning för att undanröja risker inom tillsynsområdet och det är enklare att tillsynsorganet själv rättar till överträdelsen. Användningen av rättelse bör förutsätta att ett åtgärdsföreläggande först har meddelats.

Det bör även finnas en möjlighet att utan föregående åtgärdsföreläggande besluta om rättelse på den objektsansvariges bekostnad, om den objektsansvarige underlåter att göra något som följer direkt av sektorslagen. Det bör dock krävas att det finns vissa kvalificerande skäl för en sådan rättelse. En anledning att använda en sådan möjlighet kan vara att det finns anledning att anta att den objektsansvarige inte kommer att följa ett åtgärdsföreläggande.

Interimistiska beslut

Inom vissa verksamheter kan en överträdelse få så stora konsekvenser att verksamheten måste upphöra till dess ett bättre beslutsunderlag finns att tillgå. Tillsynsorgan bör då ha en möjlighet att ingripa i avvaktan på ett slutligt beslut om återkallelse eller förbud genom att interimistiskt stoppa en verksamhet eller ta om hand ett föremål. Det bör dock krävas starka skäl för ett sådant tillfälligt beslut.

Även om ett interimistiskt beslut ska upphävas så snart det inte längre finns behov av det, bör beslutet inte kunna gälla tills vidare utan för en avgränsad tidsperiod.

En tillsynsmyndighet bör ges möjligheten att återkalla tillstånd och liknande förhandsbesked samt att förbjuda en verksamhet som inte kräver tillstånd. Dessa ingripandemöjligheter är de mest ingripande inom tillsynsområdet. Det bör därför tydligt framgå av ett tillståndsbeslut att tillståndet kan återkallas.

Det allra vanligaste är att tillsynsmyndigheten även är tillståndsmyndighet inom området och därför kan återkalla tillstånd. Om dessa två närliggande funktioner är uppdelade mellan två olika myndigheter bör inte tillsynsmyndigheten kunna återkalla tillståndet.

7.2 Sanktionsavgifter

Regeringens bedömning: Sanktionsavgifter bör endast förekomma inom speciella och klart avgränsade rättsområden där det relativt lätt kan fastställas om en överträdelse skett eller inte. Sanktionsavgifter bör ses som ett komplement till övriga ingripandemöjligheter.

Utredningens förslag: Överensstämmer endast i mindre utsträckning med regeringens bedömning. Utredningen föreslår att en generell sanktionsavgift, kallad tillsynsbot, införs som ett komplement till de svagare ingripandena anmärkning och varning. Utredningen föreslår dessutom bl.a. att en tillsynsbot ska uppgå till lägst 1000 kronor och högst 100 000 kronor och att regeringen ska besluta om de beloppintervall som ska gälla för respektive överträdelse.

Remissinstanserna: Förslaget om en tillsynsbot kritiserar av de allra flesta instanser som uttalar sig.

Riksåklagaren anser att frågan om tillsynsbot bör bli föremål för fördjupade överväganden. Det borde enligt Riksåklagaren vara uteslutet att tillsynsbot ska kunna beslutas i de fall då den aktuella överträdelsen utgör en brottslig handling.

Umeå tingsrätt – Miljödomstolen anser att den föreslagna tillsynsboten har påtagliga inslag av rättskipning och att det därför kan ifrågasättas om beslut om tillsynsbot bör fattas av myndighet.

Brotsförebyggande rådet delar inte uppfattningen att en tillsynsbot alltid ska förenas med en beslutad anmärkning eller varning, men anser att det bör vara möjligt med en sådan kombination om myndigheten anser att det finns skäl för det.

Statens strålskyddsinstitut anser att också tillsynsbot i viss utsträckning är att hänföra till kategorin av för kraftfulla ingripanden. Om anmärkningen ska förenas med en tillsynsbot, blir resultatet i praktiken ett hårdare ingripande än ett åtgärdsföreläggande med eller utan vite.

Riksdagens ombudsmän (JO) anser att det bör övervägas att ge den beslutande myndigheten frihet att i varje enskilt fall avgöra i vad mån ingripandet ska kombineras med en tillsynsbot. En sådan ordning skulle bättre främja målet att kunna nyansera ingripandet med hänsyn till alla föreliggande omständigheter.

Länsstyrelsen i Jämtlands län anser att den föreslagna tillsynsboten är att anse som ett straff enligt den europeiska konventionen om skydd för

de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), vilket innebär att förfarandet måste uppfylla konventionens krav på rättssäkerhet.

Sveriges Kommuner och Landsting vidhåller sin tidigare framförda kritik mot att sanktionsavgifter kan riktas mot kommuner och landsting.

Flera remissinstanser, bl.a. *Svea hovrätt – Miljööverdomstolen* och *Brottsförebyggande rådet*, ifrågasätter om benämningarna bot och böter bör användas eftersom de väcker associationer till rättsväsendet och straffrätten. De förespråkar i stället benämningen sanktionsavgift.

Skälen för regeringens bedömning: En sanktionsavgift är en ekonomisk sanktion som vanligen riktar sig mot en konstaterad överträdelse av en författningsbestämmelse. Sanktionsavgifter kan vara repressiva och/eller vinstbegränsande. För att fastställa sanktionsavgifter används ofta schabloner. Det är antingen tillsynsmyndigheten eller en domstol som beslutar om en sanktionsavgift.

Sanktionsavgifter anses inte ingå i det straffrättsliga systemet och det finns därför i princip inga krav på att avgiften ska utformas i enlighet med de allmänna principer som gäller för straffrätten.

Tillsynsutredningens genomgång visar att sanktionsavgifterna spelar en viktig roll inom de tillsynsområden där de i dag förekommer. De har en utformning som är specifikt avpassad till förhållandena inom respektive tillsynsområde.

Sanktionsavgiften bör ses som ett komplement till övriga ingripandemöjligheter och användas för att i enskilda fall kunna nyansera dem.

Utformningen av en sanktionsavgift vid tillsyn bör uppfylla de principer om sanktionsavgifters användningsområde och utformning som angavs i förarbetena till bestämmelsen om förverkande i 36 kap. 4 § brottsbalken (prop. 1981/82:142 s. 77). Enligt dessa principer bör sanktionsavgifter användas inom områden där regelöverträdelser är särskilt frekventa eller där det föreligger speciella svårigheter med att beräkna storleken av den vinst eller besparing som uppnås i det enskilda fallet. Avgifter bör vidare endast förekomma inom speciella och klart avgränsade rättsområden där det relativt lätt kan fastställas om en överträdelse skett eller inte. Sanktionsavgifter bör kunna beräknas utifrån parametrar som gör det möjligt att i förväg förutse och fastställa avgiftens storlek. Om avgiftsskyldigheten ska bygga på ett strikt ansvar bör förutsättas att det finns starkt stöd för en presumtion om att överträdelser inte kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet. Det kan även behöva göras avsteg från principen om ett strikt ansvar. Regeringen förde t.ex. resonemang om att inte ställa krav på uppsåt eller oaktsamhet för att avgiftsskyldighet skulle uppstå i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade när gynnande beslut inte verkställs inom skälig tid (prop. 2007/08:43 s. 19). Tillsynsutredningen föreslår att sanktionsavgiften, som utredningen benämner tillsynsbot, ska kunna variera i storlek mellan 1 000 och 100 000 kronor och att regeringen ska besluta om de beloppsintervall som ska gälla för respektive överträdelse. Regeringen bedömer dock att även om mer enhetliga sanktionsavgifter kan underlätta för verksamhetsutövare så skiljer sig förhållandena åt mellan olika tillsynsområden i alltför hög grad för att en sådan generell reglering av beloppsintervall ska vara motiverad.

När storleken på sanktionsavgiften ska bestämmas bör hänsyn tas till olika omständigheter, t.ex. överträdelsens art. Även andra omständigheter såsom bestämmelsens betydelse för tillsynsområdet bör beaktas.

För att tillgodose de krav som följer av Europakonventionen bör det finnas en möjlighet för tillsynsmyndigheten att under vissa särskilda förutsättningar underlåta att besluta om sanktionsavgift. Bestämmelserna i det sjunde protokollet till Europakonventionen om rätten att inte bli lagförd eller straffad två gånger kan behöva uppmärksammas (se även avsnitt 7.4).

Beslut om sanktionsavgifter vid tillsyn måste kunna överklagas.

För att ett system med sanktionsavgift ska kunna tillämpas på ett effektivt sätt bör bestämmelser om hur sanktionsavgiften ska betalas ingå i sektorslagen. Av 3 kap. 1 § första stycket 6 utsökningsbalken (1981:774) följer att en förvaltningsmyndighets beslut får verkställas om det finns en särskild föreskrift om detta. Ett beslut om sanktionsavgift som beslutas av en tillsynsmyndighet bör utgöra en exekutionstitel som kan verkställas utan ett domstolsförfarande. För detta behövs en reglering som anger att en sanktionsavgift får verkställas om den är obetald och förfallen till betalning. Detta kräver i sin tur en reglering om när betalning ska ske och till vem. Slutligen bör det i dessa fall finnas en reglering av indrivningen av en förfallen sanktionsavgift.

7.3 Vite

Regeringens bedömning: Det bör analyseras ytterligare hur och var en begränsning av tillsynsorgans möjlighet att vid vite förelägga någon att medverka i utredning av verksamhet som kan föranleda straff eller sanktionsavgift ska regleras.

Utredningens förslag: Överensstämmer inte med regeringens bedömning. Utredningen har föreslagit en generell bestämmelse som uttryckligen begränsar möjligheten att i samband med tillsyn utfärda ett föreläggande att vid vite medverka i utredningen, om det finns anledning att anta att den objektsansvarige har begått en gärning som är belagd med straff eller för vilken sanktionsavgift kan beslutas.

Remissinstanserna: Det stora flertalet av remissinstanserna har inte yttrat sig särskilt i frågan. Fyra instanser uttalar sig kritiskt om utredningens förslag om begränsning av användningen av vite.

Luleå kommun anser att bestämmelsen bör begränsas till att bara omfatta brottsmisstanke. *Stenungsunds kommun* anser att ett förbud att vid vite förelägga en objektsansvarig att medverka i utredningen kan få mycket hämmande konsekvenser för tillsynsarbetet.

Länsstyrelsen i Dalarnas län anser att frågan bör utredas ytterligare. Oklarhet råder kring hur tillsynsmyndigheterna ska kunna fullfölja sin uppgift i det tillsynsärende som normalt följer av en överträdelse.

Även *Revisorsnämnden* är kritisk till förslaget.

Skälen för regeringens bedömning: Att ha möjlighet att hämta in uppgifter från den objektsansvarige är ett viktigt redskap i all slags tillsynsverksamhet. De inhämtade uppgifterna ingår i underlaget för

tillsynsorganets granskning och beslut. Möjligheten att kräva in uppgifter är således av stor betydelse för tillsynens genomförande och bör därför vara författningsreglerad. Om den som uppgiftsskyldigheten åvilar motsätter sig att lämna ut uppgifter bör denne vid vite kunna föreläggas att uppfylla sin skyldighet.

I vissa situationer när vite används kan uppgiftsskyldigheten komma i konflikt med grundläggande rättssäkerhetskrav. Ett exempel på detta är rätten att vara passiv, som inryms i begreppet rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen. Om det finns anledning att anta att en person som omfattas av tillsyn har begått brott, får inte tillsynsorganet förelägga denne att vid vite medverka i utredningen av en fråga som har samband med brottsmisstanken. Det är dock möjligt för tillsynsorganet att utan föreläggande efterfråga uppgifterna, att besluta ett föreläggande utan vite eller att förelägga andra än den misstänkte att vid vite att lämna ut de uppgifter som behövs. Den objektsansvarige kan naturligtvis också själv frivilligt lämna erforderliga uppgifter.

Dessa principer gäller redan i dag. Inom vissa områden har begränsningen i vitesanvändningen särskilt reglerats, i övrigt är det en fråga om hur tillsynsorgan med beaktande av Europakonventionen tillämpar sina möjligheter att förelägga vid vite. Tillsynsutredningen inkluderade i sitt förslag till allmän tillsynslag en generell reglering av detta. Det kan diskuteras hur och var begränsningen av tillsynsmyndigheters möjlighet att vid vite förelägga någon att medverka i utredning av verksamhet som kan föranleda straff eller en sanktionsavgift ska regleras. Frågan bör enligt regeringens mening analyseras ytterligare.

7.4 Underlåtenhet att ingripa

Regeringens bedömning: Tillsynsorgan bör ha en möjlighet att underlåta att ingripa. Det bör vidare införas en möjlighet för tillsynsorgan att i vissa undantagsfall underlåta att ta ut en sanktionsavgift.

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens bedömning. Utredningen har föreslagit att en generell möjlighet införs för tillsynsorgan att underlåta ingripanden om överträdelsen är ringa, den objektsansvarige vidtar nödvändig rättelse, något annat tillsynsorgan har vidtagit åtgärder mot den objektsansvarige och dessa åtgärder bedöms tillräckliga, eller om det med hänsyn till omständigheterna finns särskilda skäl mot ett ingripande.

Remissinstanserna: Förslaget tillstyrks av bl.a. *Länsstyrelserna i Gotlands och Västra Götalands län, Kustbevakningen, Vänersborgs kommun och Östersunds kommun. Tibro kommun* anser att möjligheten att avstå från att ingripa höjer trovärdigheten då tillsynsorganen kan slippa ingripa vid triviala överträdelser.

Ett antal instanser ser problem med förslaget att skapa en möjlighet att underlåta ingripanden. De anser bl.a. att det leder till att tillsynsmyndigheter ges uppgifter som snarare hör hemma i polis- eller åklagarväsendet. *Socialstyrelsen* anser att förslaget kan vara bra i vissa

situationer, men att det är mycket långtgående. *Luleå kommun* anser att ett visst mått av rättsosäkerhet kan skönjas i förslaget. Orättvisa kan uppstå på grund av olika lokala bedömningar och att det är viktigt med vägledning för tillämpning av bestämmelsen. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* anser att det finns risk för att mindre ansvarstagande kommuner kan missbruka möjligheten att underlåta att ingripa.

Djurskyddsmyndigheten, Skogsstyrelsen och *Statens folkhälsoinstitut* anser att även tillsynsmyndigheters skyldighet att ingripa vid en avvikelser bör uttryckas i lag.

Skälen för regeringens bedömning: För att uppnå en ökad tydlighet i regelverk om ingripanden vid tillsyn bör det i vissa fall finnas en reglering av de situationer då tillsynsorganen inte behöver vidta någon åtgärd mot den objektsansvarige för en konstaterad brist. Det kan gälla situationer då det är mer lämpligt att låta bli att ingripa, t.ex. då överträdelsen är ringa eller då den objektsansvarige har vidtagit rättelse. Rättelse bör dock inte utgöra en godtagbar grund för eftergift i allvarliga fall.

När det gäller sanktionsavgifter har det ifrågasatts om ett strikt ansvar, utan något utrymme att beakta förhållanden av subjektiv natur, är förenligt med Europakonventionen. Det kan därför vara nödvändigt att ange att tillsynsmyndigheten i vissa undantagsfall inte behöver ta ut en sanktionsavgift, t.ex. om det vore oskäligt.

Tillsynsorganets ställningstagande att underlåta att ingripa bör komma till uttryck i ett beslut, om inte annat för att den objektsansvarige ska få vetskap om att det aktuella tillsynsförfarandet har avslutats.

7.5 Preskription

Regeringens bedömning: Behovet av en preskriptionstid och längden på denna bör bestämmas utifrån respektive tillsynsområdes specifika förutsättningar.

Utredningens förslag: Överensstämmer inte med regeringens bedömning. Utredningen har föreslagit en generell preskriptionstid på fem år för all tillsynsverksamhet, om inte synnerliga skäl finns för ett ingripande.

Remissinstanserna: Förslaget till preskriptionstid på fem år kritiserar av de flesta instanser som uttalar sig. Remissinstanserna hänvisar till de konsekvenser som en sådan ordning skulle få för t.ex. miljötillsynen. Vissa instanser anser att fem år är en för kort tid, medan andra anser att det inte bör finnas någon preskriptionstid alls.

Skälen för regeringens bedömning: Det normala bör vara att tillsyn sker avseende ett förhållande som råder vid det aktuella tillfället, men det finns områden där överträdelser kan visa sig först efter längre tid. Om tillsynen då enbart ska ske utifrån dagens förhållanden och en kort preskriptionstid kan tillsynsmyndigheten i praktiken ha mycket små möjligheter att göra effektiva ingripanden. Inom vissa områden kan vidare effekterna även av allvarliga överträdelser visa sig efter så lång tid att det är olämpligt att fastställa någon preskriptionstid.

En tydlighet om vad som gäller kring preskription för en viss bestämmelse är viktig ur ett rättssäkerhetsperspektiv. En enhetlig preskriptionstid för all tillsyn skulle underlätta för objektsansvariga som står under tillsyn enligt regleringar i flera regelverk. Skillnader mellan förutsättningar inom olika tillsynsområden och möjligheterna till effektiva ingripanden väger dock enligt regeringens mening tyngre. Regeringen bedömer därför till skillnad från utredningen att en preskriptionstid, inom de tillsynsområden där en sådan är lämplig, bör fastställas för varje tillsynsområde utifrån områdets specifika förutsättningar.

8 Andra regler för tillsyn

8.1 Befogenheter under genomförande

Regeringens bedömning: Tillsynsorgan bör ha rätt att av den objektsansvarige få del av de upplysningar eller handlingar som behövs för tillsynen.

Tillsynsorgan bör ha tillträdesrätt till alla utrymmen som används i den tillsynspliktiga verksamheten. Tillträdesrätten bör enbart inkludera bostäder om det är nödvändigt för att tillsynsorganet ska kunna bedriva en effektiv tillsyn.

Utredningens förslag: Överensstämmer huvudsakligen med regeringens bedömning. Utredningen har föreslagit en generell reglering för befogenheter vid genomförandet av tillsyn.

Remissinstanserna: De flesta instanser som uttalar sig i de aktuella frågorna är positiva. *Skatteverket*, *Statens jordbruksverk*, *Statens energimyndighet*, *Djurskyddsmyndigheten* samt *Göteborgs*, *Linköpings* och *Luleå kommuner* föreslår att rätten till tillträde i vissa fall även ska gälla bostäder.

Svenskt Näringsliv framhåller att regleringar om tillträde och undersökning måste utformas utifrån de särskilda förutsättningarna inom varje tillsynsområde. Föreningen kritiserar att det i lagförslaget inte anges vilka upplysningar eller handlingar som får krävas in.

Skälen för regeringens bedömning

I likhet med övriga delar av den offentliga förvaltningen ska tillsynsorgan bemöta medborgare och företag respektfullt. Detta är viktigt för att behålla förtroendet för tillsynen och underlättar även tillsynsarbetet. I de flesta fall behöver inte heller tvångsmedel användas vid utförandet av tillsynen. Det är dock viktigt att tillsynsorgan på de områden där det behövs har ett tydligt författningsstöd för att vidta åtgärder i de fall då den objektsansvarige inte är samarbetsvillig. För de objektsansvariga är det viktigt att veta hur långt tillsynsorganets befogenheter sträcker sig.

Bestämmelser om tillträdes- och undersökningsrätt bör bestå av två delar; en rätt att få vistas på ett visst område eller komma in i ett utrymme och en rätt att där ta föremål i anspråk för att genomföra granskning. I båda fallen bör åtgärden som huvudregel få vidtas även om den objektsansvarige motsätter sig detta.

Tillträde till lokaler

Regeringen delar utredningens slutsats att det av integritetsskäl bör prövas särskilt noga om ett tillsynsorgans tillträdesrätt även ska inkludera bostäder. En sådan rätt bör endast ges om det är nödvändigt för att kunna bedriva en effektiv tillsyn. Så är fallet inom vissa områden, där den tillsynspliktiga verksamheten ofta bedrivs i bostäder eller där det kan vara svårt att dra en tydlig gräns mellan verksamhetslokaler och bostäder. Att tillträdesrätten även innefattar bostäder bör då särskilt anges i lagstiftningen.

I övrigt bör tillsynsorganets tillträdes- och undersökningsrätt inte begränsas på annat sätt än att omfattningen av denna rätt ska vara nödvändig för tillsynen samt att de områden, anläggningar, platser, byggnader, lokaler, transportmedel eller andra utrymmen som omfattas ska användas i den tillsynspliktiga verksamheten.

I de fall tillsynsorganet inte kan få tillträde till ett utrymme kan det vara nödvändigt med biträde från exempelvis polismyndigheter eller Kronofogdemyndigheten (se avsnitt 8.2).

Rätt till upplysningar m.m.

Omfattningen av ett tillsynsorgans rätt till upplysningar från den objektsansvarige är beroende av vilken verksamhet som granskas. Inom vissa tillsynsområden kan skyldigheten inte behöva omfatta mer än upplysningar och handlingar. Inom andra områden kan det vara nödvändigt med en skyldighet för den objektsansvarige att lämna de prov och föremål som behövs för tillsynen. Det är viktigt att den objektsansvarige inte orsakar onödiga kostnader, vilket följer av 19 § myndighetsförordningen (2007:515).

Förfarandet att inhämta upplysningar, handlingar, föremål eller liknande bör ske i två steg. Först begär tillsynsorganet av den objektsansvarige att få ta del av de begärda objekten. Uppnås inte syftet med begäran får den objektsansvarige föreläggas att komma in med det som har begärts. För att föreläggandet ska få effekt bör det kunna förenas med vite.

Det kan antas att en objektsansvarig som har begått en regelöverträdelse kan frestas att förstöra viktiga handlingar eller föremål. Om en sådan risk föreligger bör det finnas en möjlighet för tillsynsorganet att genom ett beslut omedelbart omhänderta handlingar eller föremål. Ett sådant beslut ska upphävas så snart säkerhetsåtgärden inte längre behövs.

Regeringens bedömning: Tillsynsmyndigheter bör ha möjlighet att begära biträde från polismyndigheter och Kronofogdemyndigheten. Inom vissa områden kan även biträde från Kustbevakningen och Tullverket vara nödvändigt.

Utredningens förslag: Överensstämmer huvudsakligen med regeringens bedömning. Utredningen har föreslagit en generell reglering av bistånd från polismyndigheter eller Kronofogdemyndigheten vid verkställighet av beslut enligt lag.

Remissinstanserna: De få instanser som uttalar sig om förslaget anser att bestämmelsen bör utökas och förtydligas. *Kustbevakningen* instämmer i uppfattningen att Kustbevakningens och Tullverkets uppdrag i olika sektorslagar att biträda vid tillsyn bör behållas. Det bör enligt myndighetens uppfattning vidare övervägas att utöka dessa uppdrag.

Skatteverket anser bl.a. att det i en omhändertagandesituation måste framgå att det är tillsynsmyndigheten som gör omhändertagandet medan Kronofogdemyndigheten endast biträder tillsynsorganet, annars kan det uppstå tveksamhet om vem som har ansvaret för att återställa de omhändertagna föremålen eller handlingarna. Skatteverket påpekar även, i likhet med *Länsstyrelsen i Jönköpings län*, *Statens jordbruksverk*, *Djurskyddsmyndigheten*, *Statens folkhälsoinstitut* och *Luleå kommun*, att möjligheten att få biträde av polis bör finnas vid fler tillfällen än vid verkställighet av redan fattade beslut.

Skälen för regeringens bedömning: Om en objektsansvarig vägrar tillsynsorganet tillträde till en lokal eller liknande för undersökning kan tvångsåtgärder behöva användas. Att vidta sådana åtgärder ligger normalt sett inte inom ett tillsynsorgans befogenheter. Genom en tydlig författningsreglering bör ett tillsynsorgan på de områden där det behövs ha möjlighet att få hjälp av en lämplig myndighet när tvångsåtgärder krävs för tillsynens genomförande.

När det finns risk för hot eller handgripligheter i samband med tillsynens utövande bör det finnas möjlighet att begära biträde av en polismyndighet. När det handlar om att undanröja fysiska hinder för tillsynens genomförande bör det finnas möjlighet att begära biträde av Kronofogdemyndigheten. Eftersom behovet av biträde kan variera bör en tillsynsmyndighet ha möjlighet att vända sig endera till en polismyndighet eller Kronofogdemyndigheten beroende på det föreliggande behovet.

Inom vissa områden kan biträde från Kustbevakningen och Tullverket vara nödvändigt för att en effektiv tillsyn ska kunna bedrivas.

8.3 Åtalsanmälan

Regeringens bedömning: Vid en klar misstanke om en straffbar överträdelse bör tillsynsorgan vara skyldiga att göra en anmälan till åtal. Inom vissa områden, där det bedöms vara kontraproduktivt för tillsynens övergripande syfte, bör dock en sådan ovillkorlig skyldighet inte finnas.

Utredningens förslag: Överensstämmer endast i mindre utsträckning med regeringens bedömning. Utredningen har föreslagit en generell skyldighet för tillsynsmyndigheter att anmäla misstänkta brott för åtal.

Remissinstanserna: Förslaget kritiseras av de flesta instanser som uttalar sig om det. Instanserna anser att det inte stämmer överens med dagens synsätt och framhåller att rädsla för åtal kan minska viljan att anmäla missförhållanden. Vissa instanser, t.ex. *Fiskeriverket*, anser att åtalsanmälan inte bör göras obligatorisk. De menar att det måste finnas en möjlighet att underlåta att anmäla bagatellartade brott. *Luftfartsverket* och *Sveriges advokatsamfund* är kritiska mot en generell bestämmelse om skyldighet att göra åtalsanmälan.

Brottsförebyggande rådet anser att det finns anledning att precisera vilken misstankenivå som krävs för att åtalsanmälan ska föreligga. *Post- och telestyrelsen* påpekar att det inte klart framgår av förslaget hur långt tillsynsorganets utredningsskyldighet sträcker sig.

Kustbevakningen tillstyrker förslaget och anser att det är viktigt att anmälningsplikten inte är diskretionär och kräver att myndigheten gör en egen straffrättslig bedömning. Även *Kemikalieinspektionen* stödjer förslaget.

Skälen för regeringens bedömning: Om en misstanke om en straffbar överträdelse inom det egna tillsynsområdet föreligger bör tillsynsorganet vara skyldigt att göra en anmälan till åtal. Misstankegraden för en sådan skyldighet bör vara låg för att markera att tillsynsorganet inte ska ta ställning till rena bevisfrågor. Samtidigt får inte misstanken vara så diffus att den saknar påtaglighet. Nivån på den misstankegrad som bör krävas kan mot denna bakgrund formuleras som att det ska finnas en klar misstanke om en straffbar överträdelse.

Inom vissa områden kan dock skäl tala mot att införa en ovillkorlig skyldighet att göra anmälan till åtal. Det bör alltid prövas om det finns behov av en sådan skyldighet inom det aktuella området. Det kan även finnas områden där det förebyggande arbetet i hög grad bygger på rapportering av brister, tillbud och olyckor från de objektsansvariga. Inom dessa områden kan ett införande av en ovillkorlig skyldighet för tillsynsorganet att anmäla till åtal göra att rapporteringsviljan minskar. Missförhållanden kan döljas av rädsla för rättsliga efterverkningar, vilket kan vara kontraproduktivt för det övergripande syftet med tillsynen. Inom tillsynsområden där denna risk finns bör en ovillkorlig skyldighet att anmäla till åtal inte införas.

Regeringens bedömning: Tillsynsorgan bör ha möjlighet att ålägga en objektsansvarig ansvar för att utöva egenkontroll av sin verksamhet.

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens bedömning. Utredningen har föreslagit att en generell reglering av tillsynsobjektens egenkontroll införs inom de tillsynsområden som regeringen bestämmer.

Remissinstanserna: Förslaget om egenkontroll kommenteras enbart av ett fåtal instanser. *Naturvårdsverket* tillstyrker förslaget och anför att regler om egenkontroll kompletterar ett strikt tillsynsbegrepp så att en bra helhet formas. Även *Försäkringskassan*, *Riksarkivet* och *Bodens kommun* tillstyrker förslaget.

Skälen för regeringens bedömning: En effektiv egenkontroll kan vara ett ändamålsenligt instrument i tillsynen. En sådan kontroll kan i vissa fall minska beroendet av att tillsynsorganen har kapacitet att utföra inspektioner av alla objekt. Det bör därför införas en möjlighet att ålägga en objektsansvarig att själv utöva viss kontroll av sin verksamhet och att upprätta särskilda program för denna kontroll.

Egenkontrollen och tillsynsobjektens dokumentering av sina egenkontrollprogram kan vara ett hjälpmedel i tillsynsorganens granskning. Samtidigt bör egenkontrollen kunna underlätta för de objektsansvariga som följer regler även utan löpande tillsynsbesök eller andra åtgärder. Egenkontrollen bör på så sätt skapa goda incitament för regelefterlevnad. Kraven på att genomföra egenkontroll bör anpassas till den verksamhet som bedrivs. För att undvika orimliga konsekvenser bör normalt sett inte samma krav kunna ställas på exempelvis en verksamhet av hobbykaraktär jämfört med en industriellt bedriven verksamhet, trots att båda är tillsynspliktiga. Om verksamheten kan vara skadlig för människors hälsa kan det dock finnas skäl att ställa samma krav oavsett om den bedrivs industriellt eller inte.

Sammanfattning av betänkandet Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn (SOU 2004:100)

Skr. 2009/10:79
Bilaga 1

Tillsynsbegreppet

Utredningen lämnar i kapitel 2 ett förslag till legaldefinition av begreppet tillsyn. Enligt utredningen avses med tillsyn en oberoende och självständig granskning av tillsynsobjekt som syftar till att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav och villkor som följer av lag, EG-förordning eller annan föreskrift och av särskilda villkor som har meddelats i anslutning till sådana föreskrifter samt beslut om åtgärder som syftar till att vid behov åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.

Den mer snäva avgränsning av begreppet tillsyn som utredningen redovisade redan i delbetänkandet har formulerats till en definition vilken ingår i utredningens förslag till en allmän lag om tillsyn. Avgränsningen får effekter för en del angränsande frågor, som t.ex. hur begreppen tillsynsvägledning och operativ tillsyn förhåller sig till varandra. Begrepp som ”central”, ”regional” och ”lokal” tillsyn, vilka återfinns i vissa av dagens sektorslagar, föreslås bli utmönstrade.

Andra frågor som klarläggs genom definitionen är kravet på tillsynsorganets oberoende och självständighet i förhållande till tillsynsobjekten. Vidare behandlar utredningen tillsynens förhållande till främjande uppgifter, betydelsen av allmänna råd och andra icke bindande offentliga normer i tillsynsprocessen.

Avslutningsvis diskuteras i kapitlet vilka samband som finns mellan lagstiftningens utformning och möjligheterna att utöva tillsyn.

EU och svensk tillsyn

De svenska tillsynsmyndigheternas arbete har påverkats av medlemskapet i EU. Ett ökande antal lagar och andra författningar som svenska myndigheter har att utöva tillsyn enligt, grundar sig på eller påverkas av EG-direktiv. Det blir också allt vanligare att svenska myndigheter skall utöva tillsyn över efterlevnaden av bestämmelser som enbart finns i EG-förordningar. Den ökande förekomsten av EG-regler om tillsynens bedrivande minskar successivt utrymmet för nationella regler.

EU-kommissionen har vissa möjligheter att granska och följa upp medlemsstaternas tillsyn. Inom vissa områden har kommissionens uppgifter härvidlag övertagits av EU-myndigheter. Den påverkan som EU-myndigheter utövar på svensk tillsyn kan förväntas öka i framtiden. Även svenska tillsynsorgans samarbete med motsvarigheter i andra EU-länder kommer att fortsätta öka, inte minst om förslaget till s.k. tjänstedirektiv blir verklighet.

På samma sätt som det i Sverige finns en otydlighet kring tillsynen finns detta även i EG-rätten. EG-rätten innehåller i vissa fall definitioner av begreppet tillsyn vilka inte överensstämmer med svensk lagstiftning.

Detta kan få till följd att ett svenskt generellt tillsynsbegrepp inte kan användas inom vissa områden.

Utredningen konstaterar att EG-rätten innehåller principer och regler vilka påverkar eller bestämmer den nationella tillsynen och utrymmet för medlemsstaternas egna bestämmelser om tillsyn. Eftersom EG-rätten har företräde framför nationell rätt begränsas möjligheterna till nationella regler inom områden där harmoniserade EG-regler gäller.

Finansiering av offentlig tillsyn

Utredningens uppdrag har varit att ”lämna förslag till principer för hur den statliga tillsynsverksamheten bör finansieras”.

Utredningen uppskattar i delbetänkandet att kostnaderna för den tillsyn som utövas av stat och kommun år 2000 uppgick till mellan fyra och fem miljarder kronor. Sedan dess har kostnaderna ökat. Särskilt gäller detta tillsynen inom miljöområdet. Drygt hälften av de totala kostnaderna finansieras med skattemedel och återstoden med avgifter från tillsynsobjekten.

Det är i princip alltid möjligt att finansiera tillsyn genom skatter. Däremot är det inte alltid möjligt eller önskvärt med avgiftsfinansiering.

Utredningen föreslår att skattefinansiering av tillsyn alltid skall övervägas då den tillsynspliktiga verksamheten utgör ett skattefinansierat samhällsåtagande, dvs. i huvudsak är avgiftsfri för med borgarna. Avgiftsfinansiering bör tillämpas i övriga fall. För de fall tillsynen skall finansieras med avgifter föreslår utredningen ett antal principer för konstruktion av avgiftssystem.

Den kommunala tillsynen bör följa samma principer för skatterespektive avgiftsfinansiering som de som utövas av statliga myndigheter. Utredningen ser det som angeläget att avgiftsfinansieringens andel av den kommunala tillsynen ökar. Detta bör i första hand ske genom att avgiftskonstruktionerna baseras på principen om full kostnadstäckning. Vidare bör avgifterna inom ett och samma tillsynsområde vara enhetliga i alla delar av landet. Mot bakgrund av detta föreslår utredningen att staten ges rätten att fastställa vilka avgifter som skall gälla i den kommunala tillsynen.

Kommunernas roll i tillsynen

Utredningens uppdrag har varit att ”analysera de för- och nackdelar som dagens kommunala ansvar för vissa statliga tillsynsuppgifter medför” samt att ”lämna förslag till en framtida organisering”. I det senare har ingått att överväga om hela eller delar av den tillsyn som utövas av kommunerna bör flyttas till länsstyrelserna.

Kommunerna bedriver tillsyn inom nio olika samhällsområden och enligt ett 20-tal författningar. Miljötillsynen är den mest omfattande, sett såväl till antalet tillsynsobjekt som till kommunernas kostnader. Även tillsynen inom livsmedels-, djurskydds-, folkhälso- och räddningstjänstområdena är av betydande omfattning.

Utredningen har funnit att den kommunala tillsynen uppvisar såväl förtjänster och brister som variationer. Utredningens förslag utgår från att

dagens brister och icke önskvärda variationer är möjliga att åtgärda inom ramen för ett fortsatt kommunalt ansvar. Utredningen konstaterar att ett överförande av dagens kommunala tillsynsuppgifter till länsstyrelserna inte är lämpligt. Det skulle bl.a. vara förenat med betydande nackdelar att genomföra ett sådant överförande. Utredningen lämnar därför inget sådant förslag.

Till den kommunala tillsynens starka sidor hör att den har ett antal starka och positiva samband med andra kommunala verksamheter. De synergieffekter sambanden leder till är viktiga för de kommunala verksamheterna som helhet. Den kommunala tillsynen har en bred förankring bland kommunernas förtroendevalda och tjänstemän. Den närhet mellan förtroendevalda/tjänstemän och medborgare/tillsynspliktiga verksamheter som präglar den kommunala organisationen är en styrka vilken gagnar en effektiv tillsyn.

Vissa av de påtalade bristerna har sin grund i den kommunala strukturen, som att majoriteten av landets kommuner är relativt små liksom att de finansiella och demografiska förutsättningarna varierar högst avsevärt mellan olika kommuner, gäller allmänt och inte bara för den kommunala tillsynen. Det finns även enskilda kommuner inom vilka tillsynens oberoende kan ifrågasättas pga. jävsliknande situationer. Det finns även svårigheter, för främst mindre kommuner, att rekrytera och behålla kompetent personal för tillsynen. Variationer mellan enskilda kommuner och olika tillsynsområden kan även till stor del förklaras av brister i institutionella förhållanden som regelverk, resurser, organisation och andra styrmedel.

Grunden för utredningens förslag i syfte att åtgärda ovanstående brister i den kommunala tillsynen är att staten bör ta ett tydligare och ökat ansvar för styrningen av de kommunala tillsynsuppgifterna. Staten har, som utredningen ser det, det yttersta ansvaret för att all tillsyn inriktas och bedrivs på det sätt som lagstiftningen anger. Även de krav EU ställer på Sverige när det gäller viss tillsyn gör att nationell likvärdighet även i de kommunala tillsynsverksamheterna måste kunna garanteras.

Det är utredningens uppfattning att de icke önskvärda variationerna mellan enskilda kommuner och tillsynsområden kan minska genom utökade möjligheter för staten att utfärda föreskrifter om tillsynens arbetsformer m.m. inom samtliga kommunala tillsynsområden. De statliga samordnande myndigheterna bör genom tillsynsvägledning löpande ge stöd till och följa hur kommunerna bedriver sin tillsyn. Vid eventuella missförhållanden i enskilda kommuner bör kraven på åtgärder i första hand framföras genom påpekanden och liknande men om en kommun inte följer påpekandena bör den samordnande myndigheten kunna ingripa genom föreläggande med krav på åtgärder. Den yttersta sanktionen mot en kommun som grovt eller under en längre tid har åsidosatt sitt tillsynsansvar bör vara att kommunens uppdrag att utöva tillsyn enligt en viss sektorslag flyttas över till en statlig myndighet. Beslut om överflyttning och ett senare eventuellt återförande bör beslutas av regeringen. Utredningen lämnar förslag till författningsreglering av dessa verktyg.

Möjligheter för en kommun att tillsammans med en eller flera andra kommuner söka effektivast möjliga organisation för sin tillsyn, utöver kommunallagens bestämmelser om gemensam nämnd och kommunal-

förbund, bör införas på samtliga tillsynsområden. Det kan avse att komma överens med en annan kommun om att denna skall fullgöra viss tillsyn eller att överlämna viss beslutanderätt till anställd i en annan kommun. I denna fråga lämnar utredningen författningsförslag. Även i övrigt bör kommunerna ges friare möjligheter att ge tillsynen en alternativ organisatorisk ställning, exempelvis genom att inrätta en s.k. myndighetsnämnd.

Lämpligheten av en ny lag om tillsyn

Det tredje uppdraget – att pröva lämpligheten av en ny lag om tillsyn – har inrymt två deluppdrag, dels frågan om bättre samverkan och samordning inom tillsynen och dels frågan om effektivare ingripandemöjligheter vid tillsyn.

Utredningen har i frågan om lämpligheten av en ny lag inledningsvis gått igenom de cirka 230 sektorslagar vilka i dag reglerar tillsyn. Därefter har i en fördjupad analys prövats om de olika tillsynsbestämmelser vilka återfinns i sektorslagarna är lämpade att göras mer allmänt tillämpliga. Analysen har vaskat fram en grupp bestämmelser vilka utredningen menar utgör för tillsynen grundläggande bestämmelser och vilka kan göras tillämpliga vid all tillsyn. Dessa bestämmelser har kompletterats med ett mindre antal nyskapelser.

I ett avslutande steg har utredningen analyserat om bestämmelserna skall göras allmänt tillämpliga genom en allmän tillsynslag eller om likalydande regler bör tas i varje enskild sektorslag. Utredningen har funnit att starka skäl hänförliga till tydlighet och effektivitet talar för en allmän lag och ett förslag till en sådan allmän tillsynslag har arbetats fram.

Samverkan bör göras till en obligatorisk uppgift för tillsynsorgan inom närliggande tillsynsområden. Samverkan bör innehålla både informationsutbyte och en skyldighet att bistå varandra vid tillsyn. Ett ytterligare syfte är att större hänsyn skall kunna tas till den objektsansvariges behov vid tillsynens genomförande.

Samordning bör ges en skapare profil och bör med utredningens förslag bestå av fyra verktyg; föreskiftsrätt, tillsynsvägledning, möjlighet att förelägga tillsynsorgan att bättra sig samt, slutligen, en möjlighet att vid allvarigare missförhållanden frånta ett tillsynsorgan dess tillsynsuppgift. Samordning som skall gälla inom ett tillsynsområde bör enligt utredningen beslutas av regeringen.

Utredningen föreslår, med hänsyn till de objektsansvariga, en lagreglering med krav på att inspektioner från olika tillsynsorgan hos en objektsansvarig sker samtidigt.

En gemensam katalog med ingripandemöjligheter som i princip alla tillsynsorgan bör kunna få möjlighet att använda vid sin tillsyn har föreslagits. Katalogen skall ge utrymme både för ändamålsenliga och nyanserade ingripanden. Den innehåller ett antal nya och gamla ingripandemöjligheter. En nyhet är en lagreglerad möjlighet att i vissa fall avstå från ingripande.

En annan nyhet är anmärkning, ett nytt ingripanderedskap som skall ersätta alla oförbindande uttalanden, erinringar, kritik som tillsyns-

myndigheter har kunnat bruka vid tillsyn. Anmärkning skall användas vid mindre överträdelse. Genom förslaget till anmärkning tillgodoses ett krav på mer ändamålsenliga ingripandemöjligheter. I många fall har nämligen en mildare form av ingripande saknats i sektorslagarna. I samma syfte föreslås en utökad möjlighet att ersätta återkallelse och förbud med en varning.

En viktig nyhet bland ingripandeverktygen är tillsynsboten, en ny sanktionsavgift konstruerad för tillsynsområdet. Inom tillsynen förekommer redan en del sanktionsavgifter, men dessa är anpassade till respektive verksamhet. Tillsynsboten bör vara ett komplement till anmärkning och varning och syfta till att nyansera dessa ingripanden.

I katalogen återfinns därutöver de traditionella tillsynsverktygen såsom att besluta om återkallelse eller förbjuda en verksamhet liksom möjligheten till åtgärdsförelägganden av olika slag. Vitesinstitutet, som inom tillsynen används för att sätta kraft bakom olika förelägganden, har av olika tillsynsorgan utsatts för viss kritik. Utredningen redovisar ett antal behov av förändringar av vitesinstitutet och föreslår en allmän översyn.

Med beaktande av de fördjupade analyser, både i materiellt och formellt avseende, av enskilda sektorslagar som måste genomföras innan hela tillsynslagen kan komma i bruk förordar utredningen en lösning genom vilken lagen kan sättas i sjön successivt, genom att det i varje enskild sektorslag anges om och i vilka delar tillsynslagen gäller för just det tillsynsområdet. Ett skäl för utredningen att förorda denna modell är att bestämmelserna om samverkan och samordning inom tillsynen på så sätt snabbare kan göras tillämpliga. Andra bestämmelser i tillsynslagen, t.ex. om ingripanden, kan, då dessa möjligheter redan är reglerade i sektorslagarna, behöva en mer fördjupad områdesvis analys innan de görs allmänt tillämpliga.

Förteckning över remissinstanserna avseende betänkandet Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn (SOU 2004:100)

Följande remissinstanser har kommit in med yttranden över betänkandet: Riksdagens ombudsmän JO, Svea hovrätt – Miljööverdomstolen, Hovrätten för Västra Sverige, Stockholms tingsrätt, Umeå tingsrätt – Miljödomstolen, Kammarrätten i Jönköping, Länsrätten i Skåne län, Justitiekanslern, Domstolsverket, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvårdsstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Revisorsnämnden, Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Inspektionen för strategiska produkter, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC), Kommerskollegium, Försvarsmakten, Statens räddningsverk, Kustbevakningen, Socialstyrelsen, Läkemedelsverket, Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, Statens folkhälsoinstitut, Statens institutionsstyrelse, Handikappombudsmannen, Barnombudsmannen, Tullverket, Finansinspektionen, Ekonomistyrningsverket, Skatteverket, Lotteriinspektionen, Nämnden för offentlig upphandling, Datainspektionen, Kammarkollegiet, Statskontoret, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Statens skolverk, Högskoleverket, Göteborgs universitet, Förvaltningshögskolan, Statens jordbruksverk, Djurskyddsmyndigheten, Livsmedelsverket, Fiskeriverket, Konsumentverket, Fastighetsmäklar-nämnden, Sveriges lantbruksuniversitet, Riksarkivet, Riksantikvarieämbetet, Statens biografbyrå, Granskningsnämnden för radio och TV, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Statens strål-skyddsinstitut, Statens kärnkraftinspektion, Lantmäteriverket, Post- och telestyrelsen, Järnvägsstyrelsen, Vägverket, Sjöfartsverket, Luftfarts-verket, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Arbetsmiljöverket, Jämställdhetsombudsmannen, Konkurrensverket, Sveriges geologiska undersökning, Skogsstyrelsen, Rymdstyrelsen, Affärsverket svenska kraftnät, Elsäkerhetsverket, Statens energimyndighet, Alingsås kommun, Arvidsjaur kommun, Bodens kommun, Enköpings kommun, Fagersta kommun, Gnosjö kommun, Göteborgs kommun, Karlskrona kommun, Kungsbacka kommun, Landskrona kommun, Luleå kommun, Linköpings kommun, Malmö kommun, Mariestads kommun, Motala kommun, Mölndals kommun, Norrtälje kommun, Nynäshamns kommun, Sandvikens kommun, Stenungssunds kommun, Stockholms kommun, Sunne kommun, Södertälje kommun, Tibro kommun, Tierps kommun, Torsås kommun, Uppsala kommun, Vänersborgs kommun, Värmdö kommun, Åsele kommun, Östersunds kommun, Föreningen Svenskt Näringsliv, Landsorganisationen i Sverige (LO), Lantbrukarnas riks-förbund (LRF), Näringslivets regelnämnd (NNR), Pensionärernas Riksorganisation (PRO), Svensk handel, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet (gemensamt svar genom Sveriges Kommuner och

Landsting), Sveriges advokatsamfund, Sveriges Pensionärsförbund (SPF), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO).

Skr. 2009/10:79

Bilaga 2

Följande instanser har lämnat yttranden på eget initiativ: Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Västernorrland, Statistiska centralbyrån, Försäkringskassan, Falu kommun – miljönämnden, Kalmar kommun – samhällsbyggnadsnämnden, Västerviks kommun, Västerås kommun – miljö- och hälsoskyddsnämnden, Dalarnas kommunförbund, Föreningen kommunala miljöchefer, Föreningen svensk mjölk, Livsmedelsföretagen, Naturvetarförbundet, Sveriges hotell- och restaurangföretagare, Yrkesföreningen miljö och hälsa.

Följande instanser har avstått från att yttra sig: Örebro tingsrätt, Krisberedskapsmyndigheten, Riksförsäkringsverket, Smittskyddsinstitutet, Sametinget, Boverket, Halmstads kommun, Håbo kommun, Hällefors kommun, Härnösands kommun, Härjedalens kommun, Hörby kommun, Mörbylånga kommun, Nordanstigs kommun, Robertsfors kommun, Skinnskattebergs kommun, Staffanstorps kommun, Torsby kommun, Vellinge kommun, Vännäs kommun, Överkalix kommun, Riksrevisionen, Föreningen Auktoriserade Revisorer (FAR), Handikappförbundens Samarbetsorgan (HSO), Rädda Barnen, SACO.

Sammanfattning av nu relevanta delar av betänkandet Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10)

Offentlig tillsyn skall som princip vara ett statligt ansvar. Med offentlig tillsyn avses kontroll över rättsligt bindande regler och beslut som följer av dessa. Syftet med ett statligt ansvar är att minska variationer i bedömningar, kvalitet och resurser mellan olika delar av landet. Den offentliga tillsynen behöver också samordnas i högre utsträckning än i dag. Därför ges länsstyrelserna ett samlat ansvar för tillsynen inom länet. De övertar flertalet av kommunernas tillsynsuppgifter, samtidigt som regional tillsyn hos vissa sektorsmyndigheter samlokaliseras med länsstyrelsen. En tillsynsdelegation inrättas vid länsstyrelsen med uppgift att samordna och planera sådan tillsyn som vänder sig mot ett och samma tillsynsobjekt.

Förteckning över remissinstanserna avseende betänkandet Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10)

Följande remissinstanser har kommit in med yttranden över betänkandet: Riksdagens ombudsmän (JO), Riksrevisionen, Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps), Svea hovrätt med Miljööverdomstolen, Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Stockholms län, Länsrätten i Skåne län, Justitiekanslern (JK), Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvården, Valmyndigheten, Datainspektionen, Kommerskollegium, Migrationsverket, Försvarmakten, Krisberedskapsmyndigheten, Statens räddningsverk, Styrelsen för psykologiskt försvar, Kustbevakningen, Statens haverikommission, Svenska Röda Korset, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Läkemedelsverket, Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN), Smittskyddsinstitutet, Statens folkhälsoinstitut, Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU), Barnombudsmannen (BO), Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap, Läkemedelsförmånsnämnden, Myndigheten för handikappolitisk samordning (Handisam), Tullverket, Statens fastighetsverk, Ekonomistyrningsverket, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Arbetsgivarverket, Lotteriinspektionen, Kammarkollegiet, Statskontoret, Statistiska centralbyrån, Verket för förvaltningsutveckling (Verva), Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Statens skolverk, Myndigheten för skolutveckling, Högskoleverket, Vetenskapsrådet, Stockholms universitet, Kungliga Tekniska högskolan, Karolinska institutet, Södertörns högskola, Uppsala universitet, Mälardalens högskola, Örebro universitet, Linköpings universitet, Lunds universitet, Högskolan i Kalmar, Blekinge Tekniska Högskola, Växjö universitet, Göteborgs universitet, Högskolan i Borås, Karlstads universitet, Högskolan Väst, Umeå universitet, Luleå tekniska universitet, Mittuniversitetet, Stiftelsen Institutet för Framtidsstudier, Statens jordbruksverk, Livsmedelsekonomiska institutet (SLI), Livsmedelsverket, Sametinget, Naturvårdsverket, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Boverket, Lantmäteriverket, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Statens energimyndighet, Affärsverket svenska kraftnät, Post- och telestyrelsen (PTS), Banverket, Järnvägsstyrelsen, Vägverket, Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI), Rikstrafiken, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Luftfartsstyrelsen, Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA), Konkurrensverket, Sveriges geologiska undersökning (SGU), Skogsstyrelsen, Glesbygdverket, Stiftelsen Norrlandsfonden,

Verket för näringslivsutveckling (NUTEK), Verket för innovationssystem (VINNOVA), Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS), Almi Företagspartner AB, Innovationsbron AB, Jämställdhetsombudsmannen (JämO), Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO), Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO), Handikappombudsmannen, Ungdomsstyrelsen, Konsumentverket, Statens kulturråd, Konstnärsnämnden, Riksteatern, Stiftelsen Svenska rikskonserter, Riksarkivet, Riksantikvarieämbetet, Riksutställningar, Stiftelsen Dansens Hus Stiftelsen Svenska Filminstitutet Arbetsmarknadsstyrelsen, Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (Svenska ESF-rådet), Arbetsmiljöverket, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Ale kommun, Alingsås kommun, Alvesta kommun, Aneby kommun, Arboga kommun, Arjeplogs kommun, Arvidsjaur kommun, Arvika kommun Askersunds kommun, Avesta kommun, Bengtsfors kommun Bergs kommun, Bjurholms kommun, Bjuvs kommun, Bodens kommun, Bollebygd kommun, Bollnäs kommun, Borgholms kommun, Borlänge kommun, Borås kommun, Botkyrka kommun, Boxholms kommun, Bromölla kommun, Bräcke kommun, Burlövs kommun, Båstads kommun, Dals-Eds kommun, Danderyds kommun, Degerfors kommun, Dorotea kommun, Eda kommun, Ekerö kommun, Eksjö kommun, Emmaboda kommun, Enköpings kommun, Eskilstuna kommun, Eslövs kommun, Essunga kommun, Fagersta kommun, Falkenbergs kommun, Falköpings kommun, Faluns kommun, Filipstads kommun, Finspångs kommun, Flens kommun, Forshaga kommun, Färgelanda kommun, Gagnefs kommun, Gislaveds kommun, Gnesta kommun, Gnosjö kommun, Gotlands kommun, Grums kommun, Grästorps kommun, Gullspångs kommun, Gällivare kommun, Gävle kommun, Göteborgs kommun, Götene kommun, Habo kommun, Hagfors kommun, Hallsbergs kommun, Hallstahammars kommun, Halmstads kommun, Hammarö kommun, Haninge kommun, Haparanda kommun, Heby kommun, Hedemora kommun, Helsingborgs kommun, Herrljunga kommun, Hjo kommun, Hofors kommun, Huddinge kommun, Hudiksvalls kommun, Hultsfreds kommun, Hylte kommun, Häbo kommun, Hällefors kommun, Härjedalens kommun, Härnösands kommun, Härryda kommun Hässleholms kommun, Höganäs kommun Högsby kommun, Hörby kommun, Hörs kommun, Jokkmokks kommun, Järfälla kommun, Jönköpings kommun, Kalix kommun, Kalmars kommun, Karlsborgs kommun, Karlshamns kommun, Karlskoga kommun, Karlskrona kommun, Karlstads kommun, Katrineholms kommun, Kils kommun, Kinda kommun, Kiruna kommun, Klippans kommun, Knivsta kommun, Kramfors kommun, Kristianstads kommun Kristinehamns kommun Krokoms kommun, Kumla kommun, Kungsbacka kommun, Kungsörs kommun, Kungälv kommun, Kävlinge kommun Köpings kommun, Laholms kommun, Landskrona kommun, Laxå kommun, Lekebergs kommun, Leksands kommun, Lerums kommun Lessebo kommun, Lidingö kommun, Lidköpings kommun Lilla Edets kommun, Lindesbergs kommun, Linköpings kommun, Ljungby kommun, Ljusdals kommun, Ljusnarsbergs kommun, Lomma kommun, Ludvika kommun, Luleå kommun, Lunds kommun, Lycksele kommun, Lysekils kommun Malmö kommun, Malungs kommun, Malå kommun, Mariestads

kommun, Markaryds kommun, Marks kommun, Melleruds kommun
Mjölby kommun, Mora kommun, Motala kommun, Mullsjö kommun,
Munkedals kommun, Munkfors kommun, Mölndals kommun, Mönsterås
kommun, Mörbylånga kommun, Nacka kommun, Nora kommun,
Norbergs kommun, Nordanstigs kommun, Nordmalings kommun,
Norrköpings kommun, Norrtälje kommun, Norsjö kommun, Nybro
kommun, Nykvarns kommun, Nyköpings kommun, Nynäshamns
kommun, Nässjö kommun, Ockelbo kommun, Olofströms kommun, Orsa
kommun Orusts kommun, Osby kommun, Oskarshamns kommun,
Ovanåkers kommun, Oxelösunds kommun, Pajala kommun, Partille
kommun, Perstorps kommun, Piteå kommun, Ragunda kommun,
Robertsfors kommun, Ronneby kommun, Rättviks kommun, Sala
kommun, Salems kommun, Sandvikens kommun, Sigtuna kommun,
Simrishamns kommun, Sjöbo kommun, Skara kommun, Skellefteå
kommun, Skinnskattebergs kommun, Skurups kommun, Skövde
kommun, Smedjebackens kommun, Sollefteå kommun, Sollentuna
kommun, Solna kommun, Sotenäs kommun, Staffanstorps kommun,
Stenungsunds kommun, Stockholms kommun, Storfors kommun,
Storumans kommun, Strängnäs kommun, Strömstads kommun,
Strömsunds kommun, Sundbybergs kommun, Sundsvalls kommun,
Sunne kommun, Surahammars kommun, Svalövs kommun, Svedala
kommun, Svenljunga kommun, Säffle kommun, Säters kommun, Sävsjö
kommun, Söderhamns kommun, Söderköpings kommun, Södertälje
kommun, Sölvesborgs kommun, Tanums kommun, Tibro kommun,
Tidaholms kommun, Tierps kommun, Timrå kommun, Tingsryds
kommun, Tjörns kommun, Tomelilla kommun, Torsbys kommun, Torsås
kommun, Tranemo kommun, Tranås kommun, Trelleborgs kommun,
Trollhättans kommun, Trosa kommun, Tyresö kommun, Töreboda
kommun, Uddevalla kommun, Ulricehamns kommun, Umeå kommun,
Upplands-Bro kommun, Upplands Väsby kommun, Uppsala kommun,
Uppvidinge kommun, Vadstena kommun, Vaggeryds kommun,
Valdemarsviks kommun, Vallentuna kommun, Vansbro kommun, Vara
kommun, Varbergs kommun, Vaxholms kommun Vellinge kommun,
Vetlanda kommun, Vilhelmina kommun, Vimmerby kommun, Vindelns
kommun, Vingåkers kommun, Vårgårda kommun, Vänersborgs
kommun, Vännäs kommun, Värmdö kommun, Värnamo kommun,
Västerviks kommun, Västerås kommun, Växjö kommun, Ydre kommun,
Ystads kommun, Åmåls kommun, Ånge kommun, Åre kommun, Årjängs
kommun, Åsele kommun, Åstorps kommun, Åtvidabergs kommun,
Älmhults kommun, Älvdalens kommun, Älvkarleby kommun, Älvsbyns
kommun, Ängelholms kommun, Öckerö kommun, Ödeshögs kommun,
Örebro kommun, Örkelljunga kommun, Örnköldsviks kommun,
Östersunds kommun, Österåkers kommun, Östhammars kommun, Östra
Göinge kommun, Överkalix kommun, Övertorneå kommun, Stockholms
läns landsting, Uppsala läns landsting, Södermanlands läns landsting,
Östergötlands läns landsting, Jönköpings läns landsting, Kronobergs läns
landsting, Kalmar läns landsting, Blekinge läns landsting, Skåne läns
landsting, Hallands läns landsting, Västra Götalands läns landsting,
Värmlands läns landsting, Örebro läns landsting, Västmanlands läns
landsting, Dalarnas läns landsting, Gävleborgs läns landsting,
Västernorrlands läns landsting, Jämtlands läns landsting, Västerbottens

läns landsting, Norrbottens läns landsting, Amatörkulturens samrådsgrupp, Avfall Sverige, Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS), Centrum för regionalvetenskap (CERUM), Folk rörelserådet Hela Sverige ska leva, Forum för frivilligt socialt arbete, Förbundet unga rörelsehindrade, Föreningen Norden, Företagarna, Handikappförbundens samarbetsorgan (HSO), Kommunforskning i Västsverige, Konstnärliga och Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd (KLYS), Kontaktnätet – Riksorganisation för ideella kulturföreningar, Kungliga Vetenskapsakademien, Landsorganisationen i Sverige (LO), Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer (LSU), Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Länsteatrar i Sverige, Näringslivets Regelnämnd, Pensionärernas riksorganisation (PRO), Samverkansorganet i Blekinge län (Region Blekinge), Samverkansorganet i Dalarnas län (Region Dalarna), Samverkansorganet i Hallands län (Region Halland), Samverkansorganet i Värmlands län, Samverkansorganet i Kalmar län, Samverkansorganet i Gävleborgs län, Samverkansorganet i Jönköpings län, Samverkansorganet i Kronobergs län, Samverkansorganet i Södermanlands län, Samverkansorganet i Uppsala län, Samverkansorganet i Örebro län, Samverkansorganet i Östergötlands län, Riksförbundet för hjälp åt narkotika- och läkemedelsberoende (RFHL), Riksförbundet Föräldraföreningen Mot Narkotika (FMN), Riksförbundet Sveriges museer, Rädda Barnen, SIOS – Samarbetsorgan för invandrarorganisationer i Sverige, Skandinaviska institutet för social och offentlig ekonomi (SISE), SmåKom-nätverket, Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor (SCORE), Stockholms stadsmision, Stockholms Äldrecentrum, Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS), Svensk Fjärrvärme AB, Svensk Scenkonst, Svenska Bussbranschens Riksförbund, Svenska Handelskammarförbundet, Svenska Jägareförbundet, Svenska Kyrkan, Svenska Naturskyddsföreningen, Svenskt Näringsliv, Svenskt Vatten AB, Sveriges Akademikers Centralorganisation (Saco), Sveriges hembygdsförbund, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges Pensionärsförbund (SPF), Sveriges Riksidrottsförbund, Synskadades Riksförbund (SRF), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Världsnaturfonden

Följande instanser har lämnat yttranden på eget initiativ: Afasi-förbundet i Sverige, Akademikerförbundet SSR, Akademiska sjukhuset i Uppsala, Universitetssjukhuset i Örebro, Allians för Ragunda, Bergspartiet i Bergs kommun, Brunflo Hembygdsförening, Centerpartiet i Blekinge, Centerpartiet kommunkrets i Borgholms kommun, Centerpartiet Dalarna, Centerpartiet i Jämtlands län, Centerpartiet i Kungälv, Centerpartiet i Örebro län, Centerpartiet Kronoberg, Norrbottens distrikt av Centerpartiet, Centrum för kommunstrategiska studier (CKS), Coompanion - Kooperativ Utveckling Sverige, DIK, Drevvikenspartiet, Folkpartiet liberalerna i Gävleborg, Folkpartiet liberalerna i Västernorrland, Folkpartiet Liberalerna Västmanland, Folkpartiet Liberalernas länsförbund i Kalmar län, Folkpartiets länsförbund på Gotland, Folkpartiet liberalernas länsförbund i Skåne, Blekinge och Kronobergs län, Folkpartiets Kommunförening, Älmhult, Fyrbodals kommunalförbund, Förbundet Sveriges Arbetsterapeuter (FSA), Föreningen för miljönämnderna i de större kommunerna (MISK), Föreningen Kommunala Miljöchefer, Föreningen Norden, Jämtlands

Distriktet, Föreningen Sveriges Socialchefer, Göteborgs stad Överförmyndarnämnden, Göteborgsregionens kommunalförbund (GR), Handelskammaren Jönköpings län, Handelskammaren Mälardalen, Handelskammaren Värmland, Heimbygdas Lokalhistoriska Kommité inom Heimbygda, Hembygdsförbund för Jämtlands län, Heimbygda, Hembygdsförbund för Jämtlands län, Härnösands socialdemokratiska arbetarekommun, Höglandets kommunalförbund, Högskolan i Gävle, Intresseföreningen Bergslaget, Jusek, Kommunförbundet Norrbotten, Kommunförbundet Skåne, Kommunförbundet Stockholms län, Kristdemokraterna Dalarna, Kristdemokraterna i Blekinge, Kristdemokraterna i Gävleborg, Kristdemokraterna i Västmanlands län, Kristdemokraterna i Östergötland, Lokala Saco-föreningen vid Miljöförvaltningen, Stockholms kommun, Läkemedelsindustriföreningen (LIF), Läns museernas samarbetsråd, Länsstrafiken Mälardalen AB, Lärarförbundet, Lärarnas riksförbund, Miljönämndspresidierna i Sjuhäradsregionen, Miljöpartiet de Gröna i Jämtlands län, Miljöpartiet de Gröna i Kronobergs län, Miljöpartiet de Gröna i Sörmland, Miljöpartiet de Gröna i Östergötland, Miljöpartiet de Gröna i Västernorrland, Miljöpartiet i Flen, Miljöpartiet Västmanland, Moderata samlingspartiet, Jämtlands län, Moderaterna i Kils kommun, Moderaterna i Norrbottens län, Moderaterna i Västmanland, Moderaterna Mora, Morapartiet och Dalarnas sjukvårdsparti, Musikarrangörer i samverkan (MAIS), Naturvetareförbundet, Neurologiskt handikappades riksförbund, Norrbottens sjukvårdsparti, Intresseorganisationen Norrlandsförbundet, Kommunalförbundet Norrlandstingens regionförbund, Privattandläkarna, Kommunalförbundet Region Siljan, Riksförbundet för trafik- olycksfalls- och polioskadade, Riksteatern Jönköpings län, Ronny Svensson, Leksand, SAFE (Solidaritet - Arbeta - Fred - Ekologi), Sjukhusläkarföreningen, Sjukvårdspartiet i Sverige, Socialdemokraterna i Jämtlands län, Socialdemokraterna i Norrbotten, Socialdemokraterna i Uppsala län, Socialdemokraterna i Västerbotten, Socialdemokraterna i Västmanland, ST inom länsstyrelserna, Stiftelsen Skånsk Framtid, Stockholms Handelskammare, Swedish Standards Institute (SIS), Svenska OCD-förbunde ANANKE, Sveriges Arkitekter, Sveriges läkarförbund, Sveriges länsbibliotekarier (SLB), Sveriges Pensionärs Riksförbund (SPRF), Sveriges Tandläkarförbund, Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF), Sydsvenska Industri- och handelskammaren, Södermöre Socialdemokratiska förening i Kalmar Arbetarekommun, Talboks- och punktskriftsbiblioteket (TPB), Umeå Arbetarekommun, Uppsala BIO, Utbildningsgruppen vid Göteborgsregionens kommunalförbund, Vänsterpartiet, Vänsterpartiets kommunala grupp i Växjö kommun, Vänsterpartiet Storstockholm, Vänsterpartiet Gävleborg, Vänsterpartiets regionfullmäktige-grupp i Västra Götalandsregionen, Västerås kommuns miljö- och konsumentnämnd, Den ideella föreningen Västmanlands Kommun och Landsting, Västsvenska Industri- och Handelskammaren, Yrkesföreningen Miljö- och Hälsa, Ölandspartiet i Borgholms kommun, Östsvenska handelskammaren.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 december 2009

Närvarande: statsministern Reinfeldt, ordförande, statsråden Olofsson, Odell, Ask, Husmark Pehrsson, Larsson, Erlandsson, Hågglund, Björklund, Carlsson, Littorin, Borg, Malmström, Sabuni, Adelson Liljeroth, Tolgfors, Björling, Krantz

Föredragande: statsrådet Odell

Regeringen beslutar skrivelse 2009/10:79 En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn